



No. 1
Julio de 2017
ISSN 2538-9491
Documento de Política

Los retos de la “paz territorial”

Gonzalo A Vargas
Rafael Hurtado de Mendoza



Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Desarrollo - Cider

Documentos de Política
No. 1
ISSN 2538 - 9491
Edición electrónica
Julio 2017

© Universidad de los Andes 2017
© Gonzalo A Vargas y Rafael Hurtado de Mendoza 2017

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu
Bogotá, D.C., Colombia 117111
Teléfonos: 3394949, 3394999, extensión 2665
cider@uniandes.edu.co
<http://cider.uniandes.edu.co>

Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo (Cider)

Director

Óscar Pardo Aragón

Gestor de Comunicaciones

Roger Rossi Ballesteros

Practicante de Comunicación

David A. Segura

Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Los retos de la “paz territorial”

Gonzalo A Vargas
Rafael Hurtado de Mendoza ¹

Resumen

La “paz territorial” ha sido uno de las banderas del Gobierno de Colombia en la negociación con las Farc, pero el papel de los gobiernos locales en la implementación del acuerdo con ese grupo aún no es claro. Este documento examina los retos sectoriales de la implementación del acuerdo, argumenta que las entidades territoriales con mayor capacidad deberían jugar un papel activo en la dicho proceso y propone reanimar las instancias de participación existentes. Sin embargo, los autores muestran cómo algunas de las brechas de infraestructura y servicios que caracterizan a los municipios más afectados por el conflicto tienen su raíz en debilidades estructurales de capacidad estatal y en rasgos duraderos del sistema político, por lo que advierten que cerrarlas requerirá mucho más que recursos y “buena gerencia”.

Palabras clave: Colombia, paz, descentralización, capacidad estatal.

¹ Gonzalo A Vargas es profesor asociado del Cider, Universidad de los Andes; Rafael Hurtado es graduado del programa de Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la misma Universidad. Los autores agradecen a los participantes en el seminario interno del Cider por sus comentarios y sugerencias.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1 INTRODUCCION	5
2 RETOS SECTORIALES	8
2.1 Vías terciarias	10
2.2 Infraestructura de riego	10
2.3 Infraestructura eléctrica y conectividad	12
2.4 Educación	13
2.5 Salud	14
2.6 Nutrición	16
2.7 Vivienda y agua potable	17
2.8 Economía campesina	19
2.9 Catastro	22
2.10 Drogas	23
2.11 Seguridad	23
2.12 Justicia transicional	24
2.13 Conclusión	26
3 RETOS DE CAPACIDAD ESTATAL	27
3.1 Reto de coordinación	27
3.2 Reto de gestión	29
3.3 Reto de participación	33
4 RETOS POLÍTICOS	35
5 RECOMENDACIONES	38
5.1 Recomendaciones sectoriales	38
5.2 Recomendaciones sobre capacidad estatal	40
5.3 Recomendaciones sobre retos políticos	41
6 REFERENCIAS	42

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los conceptos centrales de la plataforma política de Juan Manuel Santos para lograr la reelección y continuar la negociación con las Farc fue el de “paz territorial”. Según el Alto Comisionado de Paz, Sergio Jaramillo, la paz territorial conducirá al fortalecimiento del Estado de Derecho y de los derechos constitucionales de los colombianos en todo el territorio y este resultado se conseguirá gracias a una “alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales—en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental—y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local” (Jaramillo 2013).

Aunque el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto es un compromiso nacional, su implementación estará concentrada en zonas del territorio caracterizadas por grandes brechas en la provisión de bienes y servicios públicos pero también por la débil presencia del Estado. Diversos estudios han medido y caracterizado estas debilidades y algunos han propuesto medidas para superarlas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011; Restrepo 2014; Misión para la Transformación del Campo 2015; López y Jiménez 2016). Sin embargo no muchos han abordado la cuestión más específica de qué tareas pueden o deben asumir las entidades territoriales en la implementación de un eventual acuerdo de paz.

Esta pregunta surgió como una de las más relevantes en una consulta realizada en 2015 a un centenar de funcionarios de organizaciones públicas e internacionales y a líderes de organizaciones sociales.² Aunque las palabras del Comisionado antes citadas parecen indicar que las entidades territoriales tendrían un papel central, algunos analistas consideran que “este discurso bien articulado y bien intencionado se ha quedado en eso, en un buen discurso” y que las propuestas del Gobierno en esta materia “se los pasa por encima y les crea una institucionalidad paralela” (Ávila 2016).

Este documento discute los *retos sectoriales* de la implementación del acuerdo de paz con las Farc y el papel que podrían jugar las entidades territoriales en dicho proceso. Para este efecto, en la segunda parte de este documento se describen las brechas de infraestructura y servicios que se presentan en doce sectores de la gestión estatal que fueron seleccionados con dos criterios: en primer lugar, se trata de sectores sobre cuyo desempeño el Gobierno adquirió compromisos específicos en el Acuerdo con las Farc y, en segundo lugar, son sectores en los que las entidades territoriales tienen algún grado de influencia según las competencias establecidas en el marco legal.

² Esta agenda puede consultarse en el sitio web del Cider <http://cider.uniandes.edu.co>

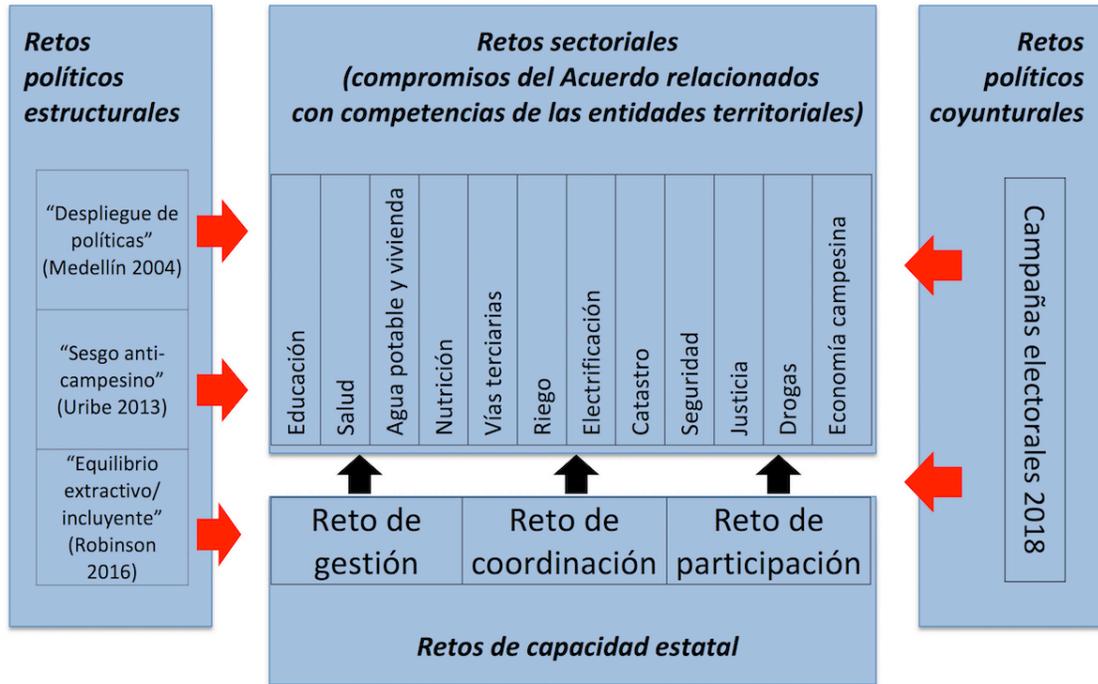
En la tercera parte del documento se argumenta que detrás de los diferentes retos sectoriales (financieros, institucionales, técnicos) antes identificados, se esconden otros *retos de capacidad estatal* que afectan el desempeño de los diferentes sectores. Estos incluyen debilidades para la gestión en las entidades nacionales y territoriales, dificultades para la coordinación entre agencias y niveles de gobierno y marchitamiento de la participación ciudadana en la gestión pública. En su conjunto, estos retos pueden dificultar la ejecución de los planes y proyectos que se derivan del Acuerdo y poner en riesgo la transición a la paz. Sin embargo, se argumenta que estos problemas no son generalizados sino que se distribuyen de manera desigual tanto desde el punto de vista territorial como sectorial por lo que se propone un enfoque diferenciado. En cualquier caso, desconocer las capacidades existentes tanto en las administraciones territoriales como en las instancias de participación de muchos municipios que han mostrado resultados satisfactorios en la gestión no sólo sería ineficiente sino que contribuiría a debilitarlas, ahondando la crisis de capacidad estatal.

En la cuarta parte del documento se argumenta que en la raíz de estos problemas de capacidad se encuentran unos *retos políticos* que se originan en el sistema político y que influyen en la manera en que opera el Estado. Algunos de estos retos son *estructurales* y duraderos: la frágil institucionalización que dificulta el “despliegue de las políticas” públicas (Medellín 2004), el sesgo anti-campesino que caracteriza la formulación y ejecución de dichas políticas (Uribe 2013) y el equilibrio entre instituciones extractivas e incluyentes que caracteriza a Colombia (Robinson 2016). Los *retos políticos coyunturales* se derivan de la implementación del Acuerdo en medio de las campañas políticas para Congreso y Presidencia de la República las cuales podrían polarizar a la opinión e incentivar a potenciales *spoilers* a dificultar e incluso a sabotear la implementación del Acuerdo.³

Finalmente, en la quinta parte se presentan algunas recomendaciones. La relación entre los *retos sectoriales*, los *retos de capacidad estatal* y los *retos políticos estructurales y coyunturales* señalados a lo largo del documento se ilustra en el Gráfico 1. En este documento no abordamos la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs) establecidos en el Acuerdo, proceso que apenas iniciaba al momento de la publicación de este documento.

³ En la literatura sobre construcción de paz el término *spoiler* se aplica a quienes buscan entorpecer, demorar u obstaculizar un acuerdo de paz.

Gráfico 1. Los retos de la paz territorial



2. RETOS SECTORIALES

Esta segunda parte identifica y caracteriza los retos de implementación del Acuerdo que tocan de manera directa las competencias de las entidades territoriales. Dichos retos corresponden a doce sectores de acción gubernamental: vías, riego, energía, educación, salud, nutrición, vivienda y agua potable, economía campesina, catastro, drogas, seguridad y justicia transicional. Estos sectores fueron seleccionados con dos criterios: en primer lugar, se trata de sectores sobre cuyo desempeño el Gobierno adquirió compromisos específicos en el Acuerdo con las Farc y, en segundo lugar, son sectores en los que las entidades territoriales tienen algún grado de influencia según las competencias establecidas en el marco legal. Aunque el Acuerdo tiene un impacto nacional, prevé la priorización de las zonas rurales según sus “niveles de pobreza”, “grado de afectación derivada del conflicto”, “debilidad de la institucionalidad administrativa” y “presencia de cultivos ilícitos” (Mesa de Conversaciones 2016: 22). En la sección sobre sustitución de cultivos de uso ilícito se prevé una priorización similar (2016: 108).

Aunque es posible que esta priorización varíe según el propósito y se ajuste a medida que avanza el proceso, en las páginas siguientes tomaremos como referencia el listado de municipios priorizados por la Consejería de Postconflicto y la Agencia de Renovación del Territorio en febrero de 2017, que comprende 50 municipios ubicados en 14 departamentos (ver mapa en la siguiente página).

Los departamentos del Antioquia, Putumayo y Nariño tienen la participación más numerosa en ese listado; tres (de los cuatro) municipios de Guaviare y casi la mitad de los de Putumayo fueron priorizados. Según la clasificación de la Misión para la Transformación del Campo (DNP 2014d), de los 50 municipios, 12 son ‘rurales dispersos’ y 22 son ‘rurales’ lo que, en términos generales, indica que tienen cabeceras pequeñas y baja densidad de población. Consistente con lo anterior, 47 son de sexta categoría lo cual indica que además de ser pequeños tienen ingresos corrientes de libre destinación muy limitados, es decir, poco margen de maniobra presupuestal (Ley 617 de 2000). En el listado solamente hay una capital departamental: San José del Guaviare.

En 2015, el Departamento Nacional de Planeación (2015a) propuso unas metas municipales para cerrar las brechas en los sectores de educación, salud, acueducto y vivienda y clasificó a los municipios según el esfuerzo requerido en cuatro grupos: alto, medio-alto, medio-bajo, o bajo. También los clasificó según el “esfuerzo integral” requerido, una medida que combina la severidad y la concurrencia de las brechas. Cuanto más profundas y numerosas son las brechas que el municipio debe cerrar, mayor es el

Municipios priorizados por la Agencia de Renovación del Territorio

San Andres y
providencia



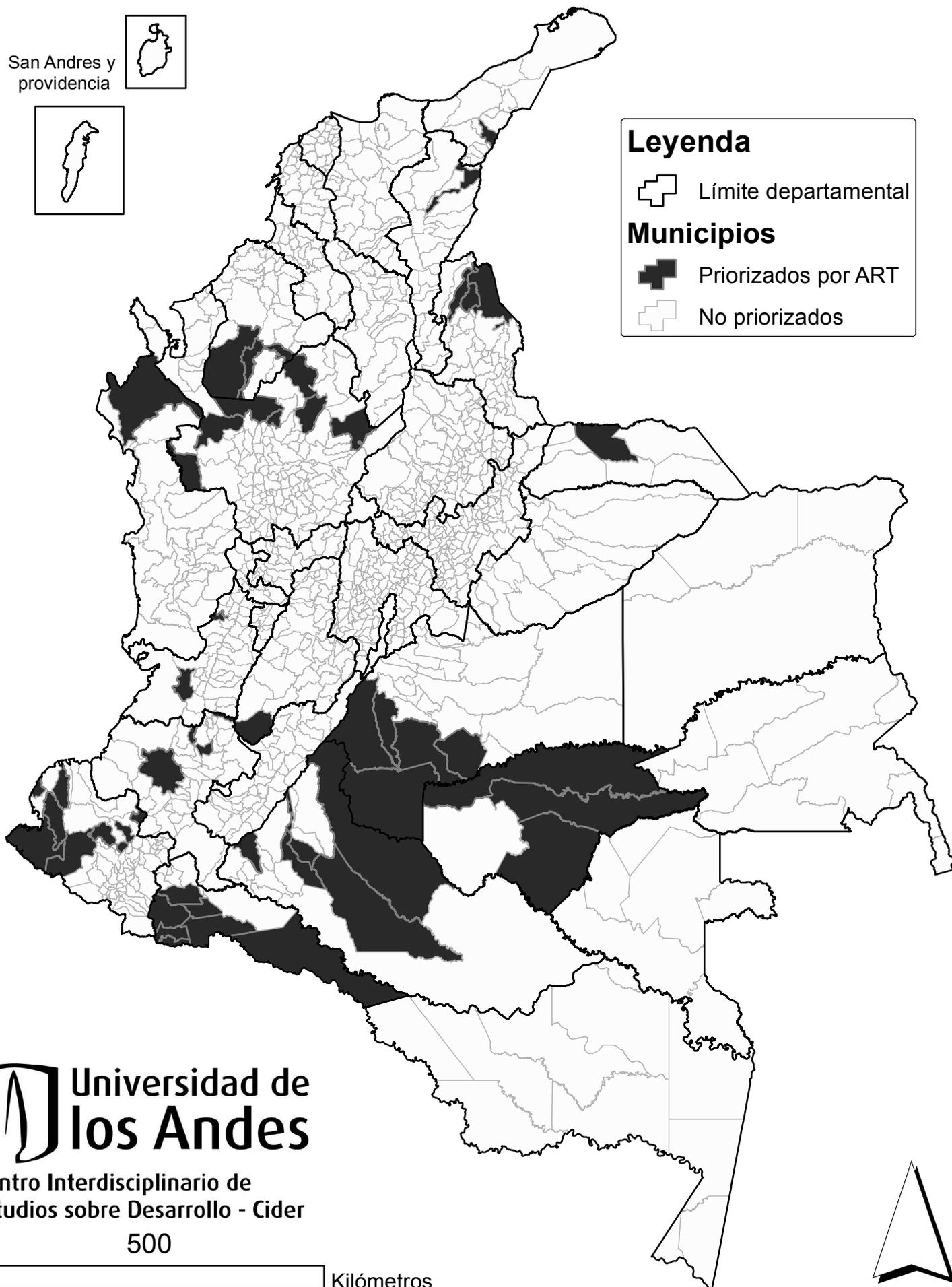
Leyenda

 Límite departamental

Municipios

 Priorizados por ART

 No priorizados



 **Universidad de los Andes**

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider

500

Kilómetros

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, Boletín de Prensa, 6 de febrero de 2017.

Elaboró: Carlos Gómez Chaparro / © Universidad de los Andes 2017



esfuerzo integral requerido. Como era de esperarse, la proporción de municipios que requieren un esfuerzo integral es mayor entre los priorizados que en el total nacional: 10 deben hacer un esfuerzo alto (de los cuales cuatro están en Nariño) y 35 un esfuerzo medio-alto.

2.1 Vías terciarias. El Acuerdo prevé un programa de inversión en vías terciarias con amplia participación comunitaria, desde la priorización de proyectos hasta la ejecución y mantenimiento de las obras, que estimule las economías locales (Mesa de Conversaciones 2016: 24). Las vías terciarias son aquellas que comunican a las cabeceras municipales con las veredas y a éstas entre sí. Según diversos diagnósticos su estado es pésimo; por ejemplo, todas las vías terciarias del Meta y más de la mitad en el Cauca están en mal estado (Yepes, Ramírez y Villar 2013: 46-7). Se calcula que la red terciaria tiene una extensión aproximada de 142 mil kilómetros; de cada diez kilómetros, aproximadamente dos están a cargo de la Nación, uno de los departamentos y los siete restantes a cargo de los municipios (Ministerio de Transporte 2014: 34). Sin embargo, la extensión a cargo de las entidades territoriales podría ser superior pues no hay un inventario actualizado; hay vías terciarias huérfanas, que nadie reconoce como propias ni mantiene porque hacerlo implicaría admitir esa responsabilidad en el futuro (World Bank 2009: 82).

Según Villar y Ramírez (2014), la inversión en vías terciarias ha venido creciendo debido al incremento de las regalías y también gracias a la implementación del programa Caminos para la Prosperidad. Hasta marzo de 2015, aproximadamente un seis por ciento de los recursos de regalías se habían invertido en vías terciarias (Contraloría General de la República 2015: 45). Sin embargo, según los mismos autores, la asignación de recursos entre municipios ha sido deficiente. Adicionalmente, mediante el Programa Camineros el Gobierno ha venido contratando mano de obra local para el mantenimiento de vías terciarias.

Como ya se mencionó, el Invías es responsable de aproximadamente un 20 por ciento de la red terciaria a nivel nacional. Sin embargo, esta proporción varía sustancialmente de un municipio a otro; por ejemplo, en Vistahermosa, Meta, uno de los municipios priorizados, el Instituto está a cargo del 50 por ciento de las vías terciarias municipales (Ministerio de Transporte 2009). Esto implica que la implementación de este punto del Acuerdo dependerá tanto de las entidades territoriales como del Invías.

2.2 Infraestructura de riego. El Acuerdo prevé inversiones en proyectos de riego para “impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general” y para “mitigar los riesgos originados por el cambio climático” (Mesa de Conversaciones 2016: 24, 25). La construcción de los distritos de riego es competencia del Gobierno nacional y la adquisición de predios para este efecto es de utilidad pública e interés social (Ley 41 de 1993). Según un reciente diagnóstico (Departamento Nacional de Planeación 2014c), en Colombia hay 837 distritos de riego con algún tipo de inversión estatal, incluyendo 15 de mediana o gran escala (de 500 a 5,000 hectáreas y de 5,000 o más hectáreas,

respectivamente) de los cuales seis eran administrados por Incoder y los demás por asociaciones de usuarios.

Según el mismo diagnóstico, el subsector se caracteriza por la poca planificación y la falta de criterios para priorizar los proyectos, poca claridad sobre el marco jurídico y las competencias de las entidades, falta de información sobre la cantidad y desempeño de los distritos existentes, y estudios de preinversión que no evalúan adecuadamente la viabilidad económica de los proyectos (Departamento Nacional de Planeación 2014c). Según la Contraloría, en el período 2010-2013 el componente de adecuación de tierras del Programa Desarrollo Rural con Equidad se caracterizó por “reiteradas deficiencias administrativas de las convocatorias no solo en la ejecución de los proyectos sino en su operación” (2014d: 7). Según el mismo documento, la meta del Plan de Desarrollo 2010-2014 era proveer riego en un área de 112 mil hectáreas pero se alcanzó un 19,5 por ciento de la meta.

Hasta 2015, la entidad nacional responsable de la adecuación de tierras era el Incoder; desde 2016 la función recae en la Agencia de Desarrollo Rural, cuya estructura incluye una Dirección de Adecuación de Tierras (Decreto 2364 de 2015). A diferencia del Incoder, que tenía funciones muy específicas tanto de planeación como de ejecución de los proyectos (Decreto 3759 de 2009), las de la Agencia son más generales. Sin embargo, la ejecución de proyectos en las zonas priorizadas será una función de la Agencia de Renovación del Territorio, que deberá diseñar un modelo de gestión en el que participen terceros mediante convenios de cofinanciación, concesiones, contratos con operadores, y asociaciones público-privadas, entre otros esquemas (art. 4, Decreto 2366 de 2015).

Los distritos de riego son una necesidad sentida en municipios como Pradera (Valle) y Policarpa (Nariño), donde varias comunidades rurales han reclamado su ampliación o construcción (Municipio de Pradera 2012; Municipio de Policarpa 2012). Además, en algunos casos los distritos de riego son indispensables para la sustitución de cultivos ilícitos. Es urgente adelantar los estudios de preinversión y obtener las licencias y permisos ambientales requeridos para asegurar que estos proyectos sean viables y efectivos; en algunos casos es necesaria también la consulta previa con los pueblos indígenas de la zona respectiva.

El papel de las entidades territoriales en la construcción y gestión de los distritos de riego es marginal. Los municipios tienen competencia legal para “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” (Ley 715 de 2001, art. 76.5.5). Sin embargo, muchos (especialmente los más pequeños) carecen de recursos para financiar los estudios y las obras necesarias. Aunque las entidades territoriales pueden usar recursos de regalías para este fin, hasta marzo de 2015 los proyectos aprobados para este subsector apenas alcanzaban el uno por mil del valor total aprobado (Contraloría General de la República 2015: 48). Pero las administraciones municipales tienen una competencia directa sobre

otros factores que pueden incidir en la viabilidad técnica y económica de las obras de riego, como la infraestructura vial y el ordenamiento territorial, de manera que su concurso es necesario para lograr la efectiva implementación de este ítem del Acuerdo.

2.3 Infraestructura eléctrica y conectividad. El Acuerdo prevé inversiones para ampliar la red de energía eléctrica en las zonas priorizadas. Según cifras oficiales, la cobertura de energía eléctrica en 2014 era superior al 99 por ciento en las cabeceras de los municipios colombianos y de 85.7 por ciento en las zonas rurales (“resto”). Sin embargo, en las zonas rurales de los 50 municipios priorizados por el Gobierno la cobertura apenas llega al 68 por ciento; según cifras oficiales, cerca de 73,000 viviendas rurales de esos municipios carecían de electricidad en dichos municipios. El déficit es especialmente notorio en los municipios de Putumayo y en las zonas rurales de Tierralta (Córdoba) y Caldonio (Cauca) (Sistema de Información Minero Energética de Colombia 2016). Según el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2016-2020 “los municipios con mayor déficit en la cobertura coinciden, en su mayoría, con los municipios predeterminados para orientar las acciones del Estado en el postconflicto” (2016: 17).

La construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos es una competencia de los municipios (Ley 715 de 2001, art. 76.1). Aunque la mayoría de municipios no cuenta con recursos para este efecto, la ampliación de las redes de distribución puede financiarse con recursos de dos fondos administrados por el Ministerio de Minas y Energía: el Faer, que financia proyectos en las zonas rurales de los municipios interconectados, y el Fondo Fazni, que cubre a los municipios no interconectados. Las inversiones también pueden financiarse con regalías y en años recientes se usaron recursos de este sistema para financiar proyectos interdepartamentales de ampliación e interconexión eléctrica en Cesar, Norte de Santander, Casanare y Vichada (Contraloría General de la República 2015: 50).

La mayoría de los 50 municipios priorizados por el Gobierno, están en zonas interconectadas; en 21 al menos una parte de la zona rural no está interconectada y en otros seis tanto la zona rural como la cabecera están por fuera de la red interconectada. La electrificación de las zonas no interconectadas también es responsabilidad del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (Ipse), que tiene entre sus tareas estructurar e implementar proyectos en dichas zonas. Los fondos mencionados ejecutan algunos recursos a través de Gensa, una empresa mixta de servicios públicos cuyo principal accionista es el Ministerio de Hacienda.

Según el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2016-2020, la inversión requerida para alcanzar una cobertura total es de aproximadamente \$4,3 billones (UPME 2016: 14). De acuerdo a la misma fuente, entre 2013 y 2015 el promedio anual del presupuesto de inversión de los diferentes fondos a nivel nacional fue de \$174 mil millones. Sin embargo, las inversiones para alcanzar la cobertura completa en los 50 municipios priorizados por el Gobierno podrían rondar los \$750 mil millones de pesos.

Además de incrementar la inversión, es necesario agilizar su ejecución pues algunos proyectos presentan importantes retrasos⁴.

2.4 Educación. El Acuerdo prevé mejoras sustanciales en la cobertura, calidad y pertinencia de la educación en las zonas priorizadas así como avances en la reducción del analfabetismo rural (Mesa de Conversaciones 2016: 26-7). Según Martínez, Pertuz y Ramírez (2016), los cuatro grandes retos de la educación rural en Colombia son:

1. La baja matrícula en la educación básica secundaria y las bajas tasas de graduación de la educación media o bachillerato, lo que refleja altas tasas de deserción.
2. Brechas en la calidad educativa, lo que se evidencia en el bajo rendimiento académico de los estudiantes y en las brechas entre los pobladores rurales y urbanos.
3. Una alta extraedad de los estudiantes en las zonas rurales y bajos niveles educativos.
4. Reducido acceso a la educación superior y altas tasas de deserción.

Según la Misión de Transformación del Campo, las causas principales de la inasistencia escolar de niños y jóvenes rurales son la “falta de pertinencia de la educación” y la “falta de dinero o costos elevados” (2015: I-43). La importancia de estos factores es aún mayor en secundaria y es muy posible que también influyan negativamente en el logro educativo. Por otro lado, las brechas de calidad también tienen una expresión geográfica: mientras que los municipios con peores resultados en la pruebas Saber11 se ubican casi todos en Chocó, los que tienen los mejores resultados se encuentran en la zona andina (Contraloría General de la República 2014a: 61). La situación es particularmente difícil en las zonas afectadas por el conflicto armado: en los 50 municipios priorizados por el Gobierno la cobertura neta de la educación media está aproximadamente 20 por ciento por debajo del resto del país y la tasa de analfabetismo (de las personas de 15 años y más) está aproximadamente 10 por ciento por encima de la nacional (cálculos de los autores con base en datos del Departamento Nacional de Planeación 2014b). Según datos del Departamento Nacional de Planeación, de los 50 municipios, 45 deben hacer un esfuerzo alto o medio alto para cerrar la brecha en cobertura educativa (2014b).

La educación fue uno de los sectores priorizados en el proceso de descentralización y en la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, de los 50 municipios priorizados por el Gobierno, solamente Tumaco está certificado en educación, es decir, tiene la responsabilidad de dirigir y administrar el sistema educativo en su territorio, desde educación preescolar hasta media. Los otros 49 reciben algunos recursos del Sistema General de Participaciones para mejorar la calidad y pueden contribuir con recursos propios o de regalías para mejorar la infraestructura, la calidad y la dotación pero allí la responsabilidad por el sistema educativo recae principalmente en los departamentos (Ley 715 de 2001, art. 6.2).

La Nación, por su parte, es responsable de las políticas generales y debe prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales “cuando a ello haya lugar” (Ley 715

⁴ Por ejemplo, ver Ahumada (2012).

de 2001, art. 5.10). Desde 2002, el Ministerio de Educación ha venido desarrollando el Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educación Rural. Según una reciente evaluación, si bien la segunda fase del programa (2009-2015) tuvo un impacto favorable sobre la cobertura y la terminación, el efecto sobre la calidad fue imperceptible (Econometría & SEI 2015). Aunque la evaluación encuentra que el programa tiene una tasa de retorno positiva, concluye que su impacto es limitado debido a la falta de políticas, dependencias y presupuestos específicos para la educación rural, que se traducen en el bajo posicionamiento de la misma dentro del Ministerio. Por lo tanto, aunque una tercera fase del programa, fortalecido y afinado para lograr mayores impactos sería deseable, la evaluación sugiere que su impacto podría ser mayor si tuviera mayor peso dentro de las políticas, presupuestos y estructura organizacional del Ministerio; esto también podría reducir los retrasos que se presentaron en su ejecución.

2.5 Salud. Aunque el marco institucional del sector salud se ha transformado, sus dos elementos distintivos han permanecido desde 1993: hay una “descentralización controlada” (Maldonado 2012: 207) y los servicios se prestan a través de un sistema de aseguramiento donde participan aseguradores y prestadores públicos y privados (Ley 100 de 1993). El aseguramiento ha crecido notablemente gracias a la paulatina formalización de la economía y al sostenido incremento de los subsidios estatales al aseguramiento. El Acuerdo no contempla modificaciones a este marco institucional pero sí prevé el fortalecimiento de la red pública en las zonas rurales, la adopción de programas diferenciales para mujeres gestantes, niños y niñas, y la puesta en marcha de un modelo de salud para zonas dispersas y de un sistema de seguimiento y evaluación permanentes (Mesa de Conversaciones 2016: 25-6).

Según el Ministerio de Salud, la afiliación rural a seguridad social en salud pasó del 6,6 por ciento en 2003 a 88 por ciento en 2011 (2013). El 69 por ciento de la población rural ocupada está cobijada por el régimen subsidiado; 19 por ciento está afiliada al régimen contributivo y el doce por ciento restante no está asegurada (Merchán 2014). Según la Misión de Transformación del Campo, el déficit de aseguramiento de salud es mayor en la zona urbana que en la rural pero las barreras de acceso a los servicios de salud son mayores en el campo (2015: I-70). Según la Encuesta de Calidad de Vida, mientras que apenas 2,3 por ciento de la población que reside en los cascos urbanos reportó no poder acceder a servicios de salud porque el centro de atención médica se encontraba muy lejos, la cifra asciende al 16 por ciento en el caso de la población rural (Ministerio de Salud 2013: 9). Cabe anotar que en municipios de categoría 6 predominan las instituciones públicas (Ministerio de Salud 2012: 147).

Estas brechas también se reflejan a escala nacional: la oferta de servicios se concentra en las tres entidades territoriales con mayor PIB: Bogotá, Antioquia y Valle; pero dicha distribución no corresponde a las necesidades de atención médica, que son particularmente altas en los departamentos del suroccidente y el Pacífico. Esta brecha lleva a que en departamentos prioritarios en la implementación del Acuerdo, como Caquetá, Putumayo, Huila, Tolima y Arauca, el porcentaje de personas que requieren

atención médica pero no tienen acceso efectivo a servicios de salud sea especialmente alto (Ayala 2014). Esta situación implica que para mejorar el acceso a los servicios de salud no basta con expandir el régimen subsidiado; es necesario mejorar la infraestructura hospitalaria pues, de lo contrario, el subsidio no llega a los usuarios y se queda en los balances de las EPS.

La mortalidad infantil media en los 50 municipios priorizados el Gobierno es significativamente superior a la nacional (23,9 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos mientras que la media nacional ajustada fue de 17,23 en 2014 según el Dane). Las brechas en vacunación son menos notorias pero algunos municipios muestran rezagos importantes, por ejemplo Miraflores y El Retorno (Guaviare) (Departamento Nacional de Planeación 2014a).

Las entidades territoriales tienen a su cargo la implementación de las políticas nacionales de salud en sus respectivas jurisdicciones y la formulación e implementación de los Planes de Atención Básica y Planes Territoriales de Salud Pública. Los departamentos dirigen y administran la red de prestadores (IPS) públicos en aquellos municipios que no han sido certificados en salud y vigilan los factores ambientales que afectan la salud humana en los municipios de categorías 4, 5 y 6. Por su parte, los municipios seleccionan a los beneficiarios del régimen subsidiado, contratan a las aseguradoras (EPS) y pueden adelantar acciones en materia de prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto por el régimen subsidiado si fueron certificados en salud. De los 50 municipios priorizados por el Gobierno, once están certificados en salud; en departamentos como Caquetá y Putumayo, ningún municipio está certificado en salud, por lo que la responsabilidad sobre la red de hospitales públicos recae principalmente en las gobernaciones.

Además de las funciones mencionadas, el marco normativo existente asigna a las entidades territoriales muchas otras sin que sea evidente que los municipios tienen la capacidad para hacerlo. Por ejemplo, el Plan Decenal de Salud Pública prevé que para 2021 todos los municipios adopten y adapten una política de salud mental, que implementen y operen el Sistema de Vigilancia en Salud Pública de Violencia Intrafamiliar, que desarrollen planes territoriales de reducción del consumo de sustancias psicoactivas, que formulen planes territoriales de seguridad alimentaria y nutrición, que apliquen el Reglamento Sanitario Internacional 2005, que gestionen la inclusión del componente de salud y ámbito laboral en los Planes de Desarrollo y en los de POT (Ministerio de Salud 2012).

La ley garantiza los recursos para la prestación de servicios de salud a través de instituciones públicas en lugares alejados, con poblaciones dispersas o de difícil acceso (Ley 1438 de 2011, art. 79). En 2014, el gobierno nacional puso en marcha un proyecto piloto de atención en salud en zonas dispersas en Guainía, especialmente adaptado a la diversidad étnica de ese departamento (Decreto 2561 de 2014), pero aún no se conocen

sus impactos ni los planes para extenderlo a otras regiones apartadas, con o sin presencia indígena.

2.6 Nutrición. El Acuerdo prevé la creación de un consejo nacional y consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición, así como la formulación de planes departamentales y locales en esta materia. También la formulación de programas nacionales contra el hambre y la desnutrición especialmente orientados a poblaciones vulnerables y a los pobres extremos (Mesa de Conversaciones 2016: 33-34).

Teniendo como referencia los resultados la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2010, la mayoría de los municipios priorizados por el Gobierno se encuentran en departamentos donde la inseguridad alimentaria en los hogares es superior a la media nacional, siendo Nariño y Chocó los que presentaron peores resultados (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 2011: 354). Según la misma encuesta, la prevalencia de inseguridad alimentaria en los hogares rurales es muy superior a la de los urbanos: 57,5 en los primeros comparado con 38,4 en los segundos (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 2011: 358).

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición fue formulada en 2008 y tenía como objetivo general “garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2008: 28). Para coordinar la ejecución de la política también se creó una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, conformada por cinco ministerios y por otras entidades descentralizadas y presidida de manera rotativa por los Ministros de Salud y Agricultura, que se turnan esta responsabilidad cada dos años (este último la recibió en abril de 2015). Dicha Comisión es la “máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la seguridad alimentaria y nutricional” (Ley 1355 de 2009). El Acuerdo prevé crear una instancia parecida pero con participación de autoridades subnacionales y delegados territoriales (Mesa de Conversaciones 2016: 34).

La Política mencionada preveía la formulación de un plan nacional, que fue expedido a finales de 2012 el cual, su vez, prevé la preparación de planes “departamentales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, para lo cual es indispensable la constitución de comités y coordinadores [sic] en los que participen representantes de los estamentos sociales” (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012: 23). Las entidades nacionales que hacen parte de la mencionada Comisión deben asesorar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes pero ni el plan ni la política definen con precisión las competencias de las diferentes entidades territoriales en relación con este asunto.

Según el Ministerio de Salud, hasta 2015 doce gobernaciones (incluyendo Caquetá, Nariño y Putumayo) habían formulado el plan departamental de seguridad alimentaria y nutrición pero en otras siete (incluyendo Valle, Huila, Arauca, Meta y Norte de Santander) el plan no había sido aprobado o estaba desactualizado debido a la frecuente rotación de secretarios de gabinete y de personal profesional en las entidades territoriales (Ministerio de Salud 2015: 86). Sin embargo, el impacto de estos planes es desconocido. Según la Contraloría General de la República, pocas entidades territoriales incluyen metas nutricionales dentro de sus planes de desarrollo y “en los casos en los cuales se fijaron metas, se encontró deterioro de la situación nutricional” (2014c: 34).

En cualquier caso, el margen de acción de los municipios es limitado, especialmente en el caso de los más pequeños. Aunque el 0,5 por ciento de los recursos del Sistema General de Participaciones se deben destinar a la alimentación escolar (Ley 715 de 2001, art. 2 y 76.17), estos fondos solamente pueden ser ejecutados por entidades territoriales certificadas en educación, por las gobernaciones y, excepcionalmente, por el Ministerio de Educación. Estas entidades deben contratar el suministro de alimentos con operadores particulares en el marco del Programa de Alimentación Escolar (Decreto 1852 de 2015). Sin embargo, la gestión del programa es desordenada y vulnerable a la corrupción, como revelaron los medios de comunicación y los organismos de control a inicios de 2016; estas deficiencias son atribuibles tanto a las entidades territoriales como al Ministerio de Educación Nacional (Contraloría General de la República 2016).

Cabe anotar que el borrador sobre reforma rural publicado en 2014 registraba de manera explícita un desacuerdo entre las partes en relación con el uso de los términos ‘seguridad alimentaria’ y ‘soberanía alimentaria’. Mientras el primero (preferido por el Gobierno) alude principalmente al acceso a alimentos sanos y nutritivos sin importar su origen, el segundo (preferido por las Farc) abarca además el derecho a producir esos alimentos, dando prioridad a la producción local. En la versión final del acuerdo (Mesa de Conversaciones 2016), las partes optaron por el término ‘derecho a la alimentación’. Sin embargo, otras provisiones relacionadas (sección 1.3.4) se mantuvieron inalteradas, incluyendo el compromiso de adelantar acciones orientadas a fortalecer los mercados locales y la producción campesina, familiar y comunitaria y a protegerla de “los impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberalización del comercio” (Mesa de Conversaciones 2016: 34). Estos últimos aspectos se discuten más adelante, en la sección sobre economía campesina.

2.7 Vivienda y agua potable. El Acuerdo prevé la formulación de un plan nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural que deberá incluir subsidios hasta del ciento por ciento para que la población más pobre, las víctimas, los beneficiarios de distribución de tierras y las mujeres cabeza de familia puedan acceder una vivienda o mejorar la que tienen. El plan también deberá contemplar acciones para ampliar la cobertura de acueducto y alcantarillado. Según el Censo de 2005, el déficit cuantitativo de vivienda en las zonas rurales (porcentaje de hogares que requieren una vivienda) era de 11,7 por ciento mientras que el cualitativo (porcentaje de hogares que requieren

mejorar su vivienda) era de 56,5 por ciento (Dane s.a.). En términos absolutos, estos porcentajes corresponden a 1,6 millones de hogares en déficit habitacional (Dane 2007). Por otra parte, el Dane estima que las coberturas de acueducto y alcantarillado en 2015 eran respectivamente de 97,6 y 93,1 por ciento en las cabeceras municipales y de 61,2 y 16,8 por ciento en los centros poblados y zonas rurales dispersas (Dane 2016). Según datos del Censo 2005, en los 50 municipios priorizados por el Gobierno el déficit cuantitativo de vivienda rural era ligeramente inferior al nacional (en porcentaje) pero el déficit cualitativo era casi 17 por ciento superior a la media nacional. En dichos municipios el déficit se acercaba a las 127 mil soluciones habitacionales (de las cuales unas 14 mil correspondían a vivienda nueva). La cobertura de acueducto era 15 por ciento inferior a la media nacional.

El marco institucional de los programas estatales de vivienda fue establecido en 1991 y no se modifica con el Acuerdo. El principal instrumento de dicho marco es el subsidio de vivienda, que en el caso de las viviendas rurales es administrado por el Banco Agrario desde 1999. La ley estipula que el 20 por ciento de los recursos destinados a la vivienda de interés social debería beneficiar a la población rural (Leyes 546 de 1999 y 1114 de 2006) pero dicho porcentaje es inferior a la población rural y, de todas formas, al menos hasta 2013, no se había alcanzado (Banco Agrario 2013a). Según el Banco Agrario, en el quinquenio que terminó en 2015 entregó cerca de 64 mil soluciones habitacionales, incluyendo proyectos de vivienda nueva y mejoramiento (Banco Agrario 2011, 2012, 2013b, 2104, 2015). Según el Departamento Nacional de Planeación, “a este ritmo, asumiendo que todos los proyectos fueran exitosos [...] le tomaría al programa VISR más de 143 años para suplir el déficit de vivienda rural del país” (citado por Contraloría General de la República 2014b: 7). La Misión para la Transformación del Campo es mucho más optimista y calcula que el déficit podría cerrarse en 2030, a un costo cercano a los \$60 billones (2015: II-321).

El subsidio puede ser financiado por diferentes fuentes, incluyendo el Ministerio de Agricultura, (el extinto) Incoder y la Unidad de Víctimas. La asignación de recursos se hace mediante convocatorias públicas en las que entidades *oferentes*, como las entidades territoriales, postulan a posibles beneficiarios según criterios previamente definidos antes las entidades *otorgantes*, las cuales asignan los recursos a diferentes proyectos que luego deben ser estructurados por entidades *operadoras* y ejecutados por entidades *ejecutoras* (Decreto 1934 de 2015). El papel de las entidades territoriales en este complejo ecosistema es marginal: pueden postular hogares al subsidio y administran el Sisbén (cuyo puntaje determina si un hogar pobre puede postularse al subsidio). Los municipios también pueden otorgar subsidios para vivienda usando para ello recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones u otros recursos. Se calcula que aproximadamente 2,8 por ciento de los recursos de regalías del bienio 2015-2016 (que corresponden a \$147,5 miles de millones) han sido destinadas a proyectos de vivienda rural (Departamento Nacional de Planeación 2015). Además, con frecuencia son los municipios los que aportan los predios para el desarrollo de los proyectos.

Al igual que en los sectores de salud y educación, las responsabilidades de las gobernaciones y alcaldías en relación con los servicios de agua potable y saneamiento básico varían dependiendo de si el respectivo municipio está certificado o no. Esta certificación está en manos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que puede concederla o retirarla dependiendo del cumplimiento de determinados requisitos. De los 50 municipios priorizados por el Gobierno solamente siete estaban certificados en 2016 y por lo tanto son responsables de asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico y de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector. En los municipios restantes dichas competencias recaen en las gobernaciones (Superintendencia de Servicios Públicos 2016).

En los centros urbanos la calidad del agua casi siempre es buena pero a “medida que disminuye su tamaño [de los municipios] y la proporción de población rural aumenta sobre la urbana, la calidad del agua va desmejorando” es decir que el riesgo para la salud aumenta y en algunos casos es ‘inviabile sanitariamente’ (Ministerio de Salud 2014: 22). En 2013, los departamentos con la peor calidad del agua (del grifo) fueron Huila, Nariño y Putumayo; otros como Chocó y Guaviare no reportaron información. Según el Ministerio de Salud, en las zonas rurales de municipios como Puerto Rico (Caquetá) y Villagarzón (Putumayo), el agua es “inviabile sanitariamente”.

La baja cobertura y calidad del servicio de acueducto en las zonas rurales es resultado de una compleja mezcla de factores como la pobre coordinación intersectorial, la debilidad institucional de las entidades territoriales, la débil capacidad de los prestadores (se calcula que pueden ser 15 mil), la dificultad para certificar y escalar tecnologías alternativas, las dificultades en la estructuración, implementación y ejecución de proyectos y las debilidades en la gestión ambiental (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2014). Por supuesto, la construcción y gestión de los acueductos es más difícil en zonas inaccesibles cuya vocación es ambiental y no productiva, que han sido colonizadas por campesinos huyendo de la violencia.

2.8 Economía campesina. La sección 1.3.3 del Acuerdo busca fortalecer las formas de producción familiar, comunitaria y solidaria en el campo mediante acciones en cuatro áreas: (i) asistencia técnica agropecuaria, (ii) generación de ingresos, (iii) mercadeo y (iv) trabajo. De manera más general, el Acuerdo busca fortalecer las organizaciones comunitarias y solidarias para que puedan ‘canalizar recursos y servicios’ y ejecutar proyectos locales de infraestructura (Mesa de Conversaciones 2016: 28). Así mismo, prevé la ejecución de proyectos de generación de ingresos para familias de productores de cultivos de uso ilícito y de empleo temporal para recolectores de los mismos (Mesa de Conversaciones 2016: 113).

Entre los retos de implementación del Acuerdo, este es uno de los más difíciles: el gobierno tiene un control limitado o nulo de variables clave (e.g. precios, clima), los impactos de algunas inversiones son inciertos y pueden tomar años o incluso décadas en

materializarse (e.g. atención a la primera infancia, educación), el marco institucional del sector dificulta la implementación ágil y coordinada de las políticas (Misión para la Transformación del Campo 2015: I-276-290), las entidades sectoriales son vulnerables a la captura política (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2011: 384), la restitución de tierras avanza lentamente, y hay apetito de inversionistas nacionales y extranjeros por emplear grandes extensiones de tierra en proyectos agroindustriales (Hall 2013).

Aunque legalmente los municipios pueden promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural y promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores (Ley 715 de 2001, art. 76.3), su debilidad técnica y financiera limita severamente sus posibilidades de acción. La principal instancia local de coordinación y concertación de las políticas de desarrollo rural es el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, cuya misión es “coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación” (Ley 160 de 1994, art. 89). Estos Consejos están conformados por el alcalde de cada municipio, representantes del Concejo Municipal, de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, de las asociaciones de campesinos y gremios con presencia en el municipio, y de las comunidades rurales del municipio quienes, según la ley, deben tener participación mayoritaria. La evidencia indica que estos Consejos tienen una incidencia baja o nula en las decisiones de las administraciones públicas locales y su conformación no siempre es representativa (Misión para la Transformación del Campo 2015: I-284-285). Sin embargo, recientemente han sido reactivados con ocasión del Pacto Agrario, en cuya ejecución tienen responsabilidades en la priorización y ejecución de proyectos productivos y de empleo rural temporal (Decreto 1567 de 2014).

De las cuatro áreas antes mencionadas, es en la **asistencia técnica agropecuaria** en donde las administraciones municipales tienen un papel más activo. El Acuerdo prevé la formulación de un plan nacional de asistencia técnica, la provisión descentralizada de asistencia técnica (gratuita para pequeños productores y subsidiada para medianos) y la promoción de bancos de semillas. Estos compromisos se ajustan al marco legal existente, según el cual:

La asistencia técnica directa rural es un servicio público de carácter obligatorio y subsidiado con relación a los pequeños y medianos productores rurales, cuya prestación está a cargo de los municipios en coordinación con los departamentos y los entes nacionales, en particular el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Ley 607 de 2000, art. 2).

Los municipios pueden prestar este servicio de manera directa o indirecta (Ley 715 de 2001, art. 76.3), es decir, contratando particulares para el efecto. Sin embargo, el Sistema General de Participaciones no prevé una partida específica para estos servicios, por lo que deben financiarse con recursos de ‘propósito general’ o con recursos propios, lo cual

resulta difícil para los municipios más pequeños. La principal fuente de financiación es el Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural del Ministerio de Agricultura (Corpoica 2015: 35). Estos recursos se asignan mediante concursos y permiten cofinanciar hasta el 80 por ciento “de los costos de ejecución de los Planes Generales de Asistencia Técnica Directa Rural que elaboren los municipios o asociaciones de municipios priorizados por cada departamento para prestar el servicio a pequeños y medianos productores” (Ministerio de Agricultura 2016).⁵ Los municipios “ganadores” deben contratar la prestación del servicio con “empresas prestadoras de servicios agropecuarios” (Epsagro) que, en su mayoría, son organizaciones no gubernamentales u organizaciones campesinas (Gallego citado por Corpoica 2015: 34). La ejecución de dichos contratos no puede durar más de un año (pues de lo contrario es necesario tramitar vigencias futuras, Ministerio de Agricultura 2015), lo cual limita su impacto. Además, debido a que el costo máximo por usuario es el mismo en todo el país, las ‘epsagros’ evitan operar en municipios alejados o inseguros (Corpoica 2015: 36).

Las reformas incrementales del servicio de asistencia técnica agropecuaria lo han hecho cada vez más complejo pero no necesariamente más efectivo (Corpoica 2015). Dicha complejidad limita severamente su efectividad y dificulta (o incluso imposibilita) el acceso al servicio por parte de productores que lo requieren. Los municipios con mayor capacidad logran sortear estas barreras y sus agricultores eventualmente consiguen resultados satisfactorios pero en los departamentos más pobres (por ejemplo Chocó), la implementación del programa es limitada y las alcaldías tienen dificultades incluso para celebrar los contratos con las prestadoras oportunamente (Contraloría General de la República 2014d: 60-78). De esta manera el incentivo termina ensanchando las brechas que debería ayudar a cerrar.

En las tres áreas restantes, las responsabilidades de los municipios son marginales. En cuanto a *generación de ingresos*, existen mecanismos de crédito y microcrédito financiados por el Estado y operados por entidades financieras. En el área de *mercadeo*, Finagro desarrolla un programa de asociatividad en cuya gestión no participan las entidades territoriales.⁶ Aunque los municipios pueden promover mecanismos de asociación y alianzas de pequeños y medianos productores (Ley 715 de 2001, art. 76.3), su margen de acción se ve limitado por las restricciones presupuestales ya señaladas. Algo similar ocurre en el área de *trabajo*: los municipios pueden promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo (Ley 715 de 2001, art. 76.10), pero los más pequeños tienen limitaciones de recursos para hacerlo. Aunque el Gobierno nacional anunció en 2014 la ejecución de programas de trabajo decente en las zonas rurales del país, el papel de las entidades territoriales en su implementación es

⁵ En los municipios de las zonas de Consolidación Territorial el Incentivo ha cubierto la totalidad de los costos de ejecución de dichos planes.

⁶ A través de este programa en 2015 Finagro promovió un encadenamiento productivo en el departamento de Sucre y cinco en sendos municipios de otros departamentos del país (Finagro 2015).

marginal (e.g.: divulgar los servicios a la población, solicitar a Bogotá la ampliación de su cobertura) (Ministerio de Trabajo 2015).

2.9 Catastro. El catastro es un censo de todos los bienes inmuebles de un territorio e incluye la descripción física, económica y jurídica de cada propiedad. El Acuerdo prevé la formación y actualización del catastro en un plazo máximo de siete años, con “resultados tempranos en las zonas priorizadas”, así como “un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial”. También prevé adecuaciones normativas para que los municipios fijen sus tarifas “en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga” así como transferencias a los municipios para que eximan de pago a pequeños productores (Mesa de Conversaciones 2016: 15-16).

La formación catastral es “el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio” (Resolución 70 de 2011, art. 76, Instituto Geográfico Agustín Codazzi). Los procesos de actualización y conservación buscan mantener actualizados los catastros. En Colombia existen cinco “autoridades catastrales” encargadas de la formación y actualización del catastro: el departamento de Antioquia, las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que tiene competencia en el resto del territorio nacional y que supervisa y asesora a las otras cuatro. El Instituto tiene a su cargo el 65 por ciento de los predios del país (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2015) y 43 de los 50 municipios priorizados por el Gobierno. Solamente el 42 por ciento de los predios rurales del país tienen su información catastral actualizada (comparado con 81 por ciento de los predios urbanos) y dos por ciento están pendientes de formación, es decir, ni siquiera han sido identificados (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2015).

El incremento de los ingresos tributarios municipales es un importante incentivo para la actualización catastral. Sin embargo, comparada con los predios urbanos, la actualización de los rurales es más costosa y menos ‘rentable’ en términos fiscales para los municipios, es decir genera menos recaudo de predial. A esto se suman la restricciones de recursos y personal que limitan significativamente la acción del Instituto.⁷ Además, hay presión política por parte de los grandes propietarios, que prefieren tributar poco. Todo esto ha conducido a que el valor del avalúo por hectárea sea inversamente proporcional al tamaño del predio (PNUD 2011: 195). Además de sus consecuencias fiscales, la desactualización del catastro debilita la capacidad del Estado para proteger los derechos de propiedad en las zonas rurales y constituye un importante cuello de botella en la restitución de tierras (Verdad Abierta 2015).

Los Concejos Municipales tienen la competencia de fijar las tarifas del impuesto predial en cada municipio, las cuales pueden variar según la destinación económica de los

⁷ Entrevista de los autores a Iván Matiz, experto en catastro, febrero de 2016.

predios; sin embargo, “a la vivienda popular y la pequeña propiedad rural” se les aplican las tarifas mínimas establecidas por cada Concejo (Ley 14 de 1983, art. 17).

2.10 Drogas. El Acuerdo prevé la formulación de Planes Integrales (municipales y comunitarios) de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), que se construirán de manera participativa “entre las comunidades, las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y el PNIS, como autoridad nacional competente” (Mesa de Conversaciones 2016: 116). También prevé la formulación de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo (Mesa de Conversaciones 2016: 118).

Según el Acuerdo, los PISDA deben incluir: (i) medidas de atención inmediata para garantizar ingresos a los hogares que se comprometen a sustituir cultivos de uso ilícito (incluyendo asistencia alimentaria inmediata hasta por dos años, huertas caseras, proyectos de generación de ingresos, programas de empleo temporal y otros programas de educación, salud y nutrición), (ii) obras de infraestructura social de ejecución rápida, como “vías terciarias, mejoras a escuelas, centros de salud y casetas comunales”, (iii) medidas de recuperación ambiental; (iv) formalización de la propiedad, (v) medidas especiales para zonas rurales apartadas y dispersas, y (vi) cronogramas, metas e indicadores (Mesa de Conversaciones 2016: 111-115). El Acuerdo no especifica qué entidad estará a cargo de la ejecución de los PISDA, algunas de las acciones allí previstas son de competencia municipal.

Los planes de acción departamentales y municipales frente al consumo deben incluir acciones preventivas (con énfasis en niños, niñas, adolescentes), acciones en centros educativos, fortalecimiento comunitario, liderazgo juvenil, reducción del daño y prevención de la estigmatización de los consumidores. En realidad estos compromisos ya estaban incluidos en el marco legal colombiano pues las entidades territoriales deben “desarrollar acciones de promoción y prevención frente al consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas” (Ley 1566 de 2012, art. 6) y el Plan Decenal de Salud Pública prevé que en 2021 todas las entidades territoriales del país desarrollen planes territoriales de reducción del consumo de sustancias psicoactivas (Ministerio de Salud 2012: 199). Sin embargo, la Comisión Asesora de Política de Drogas ha advertido que los municipios no tienen capacidad para supervisar y evaluar los servicios de tratamiento (2013: 26).

2.11 Seguridad. La seguridad es uno de los retos fundamentales de la implementación de cualquier acuerdo de paz (Wallenstein 2015). El Acuerdo prevé que se mejoren las condiciones de seguridad de dirigentes políticos y líderes de movimientos sociales así como mayores garantías para la protesta social. También prevé la creación de consejos territoriales de reconciliación y convivencia para “asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios” (Mesa de Conversaciones 2016: 47). El Acuerdo prevé la creación de “mesas técnicas” departamentales y municipales para hacer seguimiento y producir reportes y denuncias sobre todos los crímenes que amenacen la implementación del Acuerdo (Mesa de Conversaciones 2016: 82).

Las normas existentes indican que el alcalde municipal debe mantener el orden público y promover la seguridad y la convivencia ciudadanas, para lo cual cuenta con la colaboración de la Policía, que debe acatar sus órdenes (Ley 1551 de 2012). Los Consejos Municipales de Seguridad son instancias de coordinación entre el alcalde y las autoridades militares y de policía presentes en su jurisdicción; tienen entre sus funciones la de “formular recomendaciones para la preservación de los derechos humanos” (Decreto 2615 de 1991).

Cada entidad territorial deben contar con una “política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial” (Decreto 399 de 2011). Dicha política debe orientar la asignación de recursos de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), que son administrados por cada entidad territorial. Sin embargo estos recursos son limitados y en la gran mayoría de los 50 municipios priorizados por el Gobierno, la inversión no superó el millón de pesos anuales en el período 2014-2015 (cálculos de los autores con base en datos suministrados por el Ministerio del Interior).

Como cualquier política, ésta debería basarse en un diagnóstico de la situación del municipio y de los factores que la causan (Ministerio del Interior 2013). La política es formulada por un Consejo Territorial de Orden Público, en el que participan el alcalde y delegados de la fuerza pública y la policía judicial; no hay representantes de la ciudadanía distintos al alcalde (Decreto 399 de 2011). No se conocen diagnósticos sobre el funcionamiento y efectividad de estos consejos.

Como puede verse, aunque el Acuerdo no indica las tareas explícitas de las entidades territoriales en la implementación de medidas de seguridad, por virtud del marco legal existente seguramente tendrán un papel importante en su ejecución a escala local.

2.12 Justicia transicional. Las entidades territoriales hacen parte de la rama ejecutiva del poder público y por lo tanto no tienen funciones judiciales. Sin embargo, las entidades territoriales son “corresponsables” en la implementación de diferentes medidas de justicia transicional incluidas en la Ley 1448 de 2011: deben incluir políticas para la atención a las víctimas en sus planes de desarrollo y formular el plan de acción territorial (Decreto 2460 de 2015). La implementación territorial de la mencionada ley ha presentado dificultades debido entre otros aspectos a ambigüedades sobre la asignación de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno (Riveros 2010; Vargas 2014; Cifuentes 2016).

El Acuerdo establece dos compromisos relevantes para las entidades territoriales: en primer lugar, en relación con las medidas de reparación, prevé que los planes de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento se articulen con los “planes de vivienda rural y aguas” (Mesa de Conversaciones 2016: 183) e indica que las entidades

territoriales “deben participar activamente en la implementación de la política de restitución [de tierras] y contribuir desde la formulación de sus planes territoriales de desarrollo en la atención integral de la población beneficiaria de los procesos de sustitución, incluyendo la inversión en obras de infraestructura y servicios públicos” (Mesa de Conversaciones 2016: 184).

En segundo lugar, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición prevé la aplicación de sanciones “propias” para quienes reconozcan “verdad exhaustiva, detallada y plena” las cuales consisten en la ejecución de “proyectos” individuales o colectivos para la “ejecución de los trabajos, obras o actividades reparadoras y restaurativas” (Mesa de Conversaciones 2016: 172). Estas obras incluyen programas de construcción y reparación de infraestructura local (e.g. vías, puestos de salud, escuelas), desarrollo rural y urbano, protección o recuperación del ambiente, sustitución de cultivos. El Acuerdo establece que los proyectos deben ser consultados con las víctimas residentes en el lugar de ejecución y que deben ser compatibles con las políticas públicas del Estado las cuales, presumiblemente, incluyen los planes de desarrollo municipal. Sin embargo, no indica si el trabajo de los sancionados será remunerado ni la fuente de financiación de los proyectos.

Las “sanciones propias” son uno de los aspectos más novedosos y controversiales del acuerdo pues aunque conllevan restricciones de movimiento y residencia “en ningún caso se entenderán como cárcel o prisión” (Mesa de Conversaciones 2016: 164). De su adecuada ejecución dependerá que la opinión perciba las sanciones propias como una expresión de justicia restaurativa o de impunidad. Desde el punto de vista operativo plantean retos como la coordinación entre autoridades judiciales y ejecutivas (por ejemplo entre los interventores de los proyectos y los jueces de ejecución de sanciones que verificarán la aplicación de las mismas) y la cuestión de si estos proyectos se ejecutarán con recursos públicos, si serán ejecutados por entidades oficiales o particulares y, en este último caso, si estarán sujetas al régimen de contratación ordinario.

2.13 Conclusión. Esta parte del documento confirma la conclusión, repetida en numerosos estudios (e.g.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2011; Departamento Nacional de Planeación 2015a), de que hay un notorio rezago en la provisión de servicios, la satisfacción de necesidades y la protección de derechos de los habitantes del campo. En las zonas priorizadas, este rezago puede verse como causa o consecuencia del conflicto armado pero, en cualquier caso, cabe esperar que la cesación definitiva de hostilidades con las Farc facilite la ampliación de la presencia estatal en esas regiones y el avance en la realización de los derechos de sus habitantes.

Esta parte también muestra que los organismos y esquemas que ha dispuesto el Estado colombiano para superar cada uno de estos rezagos han resultado insuficientes y que las razones para ello varían en importancia de un sector a otro: en unos casos se observa que el principal cuello de botella es que la asignación de recursos es insuficiente (e.g. electrificación rural) o donde la responsabilidad recae sobre municipios con mayor

dependencia fiscal. En otros el problema es que los esquemas de operación son innecesariamente complejos y francamente disfuncionales (e.g. asistencia técnica rural). Y finalmente, en otros casos, la gestión sectorial se ven entorpecida por la corrupción (e.g. nutrición escolar).⁸ En suma, en varios sectores son necesarias mayores inversiones y en todos hay que mejorar los esquemas de gestión para hacerlos más ágiles y transparentes.

En relación con las entidades territoriales, esta parte muestra que su participación en la gestión varía de un sector a otro, lo que plantea retos y oportunidades diferenciadas. En cualquier caso, marginar a las entidades territoriales de la implementación del Acuerdo no sólo contradice el principio constitucional de autonomía territorial sino que puede provocar frustración entre los mandatarios regionales y locales en las zonas priorizadas, creando inadvertidamente potenciales *spoilers*. Por el contrario, la promesa de profundizar la descentralización podría contribuir a su legitimación, como se argumenta más adelante.

⁸ En su afán de “crear mercados” para facilitar la participación del sector privado y proveer bienes públicos con mayor eficiencia, las reformas institucionales de los años 1990s fragmentaron la gestión en múltiples agentes públicos y privados. Estos esquemas parecen funcionar muy bien en la manufactura en Asia (e.g. el iPhone) pero en el sector público en Colombia parecen haber incrementado los costos de transacción y multiplicado las oportunidades de corrupción, como el análisis de los sectores en cuestión delatan.

3. RETOS DE CAPACIDAD ESTATAL

Los retos sectoriales señalados en la parte anterior requieren cuantiosas inversiones, involucran a entidades oficiales de diferentes sectores y niveles de gobierno e implican la creación y puesta en marcha de una estructura *ad hoc* de planes, instancias de participación y mecanismos de ejecución tanto nacionales como territoriales. A primera vista se trata de retos que pueden superarse con una combinación de financiación suficiente y buena gerencia. Sin embargo, como en una cebolla, debajo de esta primera capa de retos sectoriales se esconde una segunda capa más profunda y estructural de retos de capacidad estatal que dificultan alcanzar los retos sectoriales: la debilidad de muchas entidades territoriales pero también de varias entidades y entidades del nivel central, las dificultades del nivel central para articular la acción de las diferentes entidades centrales y territoriales y la débil institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública son algunos de ellos. Otro reto igualmente significativo, pero que omitimos estudiar aquí debido a su complejidad y naturaleza, es el reto financiero de ejecutar un acuerdo tan ambicioso en un contexto de ajuste fiscal.

3.1 Reto de coordinación. El Acuerdo prevé la formulación y ejecución de numerosos planes nacionales y territoriales (ver Recuadro No. 1) y aunque esto podría interpretarse como una expresión de nostalgia por la planeación centralizada, es probable que tenga el propósito más pragmático de forzar al Gobierno a detallar sus compromisos hasta el nivel de proyecto.

La formulación de los planes e incluso la ejecución de los proyectos individualmente considerados no parece una tarea compleja. Lo que será más complejo es enmarcar su ejecución dentro de una estrategia coherente, hacerlos compatibles con otros planes y políticas del orden nacional y territorial, y sincronizar su formulación y ejecución con el resto del Acuerdo. En el pasado el Estado colombiano ha mostrado grandes dificultades para implementar políticas similares, que requieren coordinación intersectorial y complementariedad entre niveles de gobierno. Por ejemplo, según Leibovich et al. “del análisis de la institucionalidad que atiende a los pequeños productores, queda claro que no hay coordinación entre las diferentes entidades, que las decisiones se toman y ejecutan de manera aislada y que no tienen un enfoque territorial” (2013: 219). La Misión de Transformación del Campo llegó a conclusiones similares (2015: I-287).

Recuadro No. 1. La planeación en el Acuerdo Final entre Gobierno y Farc

El Acuerdo Final prevé la formulación de numerosos planes nacionales y territoriales:

Participación política

1. Plan Nacional de Formación de Veedores Ciudadanos
2. Programa para la Promoción de la Participación y Liderazgo de la Mujer en la Política

Reforma Rural Integral

3. Plan de Formalización Masiva de la Pequeña y Mediana Propiedad Rural
4. Plan Nacional de Vías Terciarias
5. Plan Nacional de Riego y Drenaje
6. Plan Nacional de Electrificación Rural
7. Plan Nacional de Conectividad Rural
8. Plan Nacional de Salud Rural
9. Plan Especial de Salud Rural
10. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Rural
11. Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
12. Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica y Tecnológica e Impulso a la Investigación
13. Plan para la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
14. Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
15. Plan Progresivo de Protección Social y Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (4 al 15 en el listado) tienen un horizonte de diez años y aspiran a erradicar la pobreza extrema, reducir “en todas sus dimensiones la pobreza rural en un 50%”, disminuir la desigualdad y crear una “tendencia hacia la convergencia” de los niveles de vida en la ciudad y el campo (Mesa de Conversaciones 2016: 23).

Drogas ilícitas

16. Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
17. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

Planes territoriales en zonas priorizadas

1. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
2. Planes de Acción Para la Transformación Regional
3. Planes Integrales (Municipales y Comunitarios) de Sustitución y Desarrollo Alternativo
4. Planes de Acción (Departamentales y Municipales) frente al Consumo de Drogas

Las dificultades de coordinación también han sido una constante en las políticas de ‘rehabilitación’ y ‘consolidación’ (González 2015) y, aunque en los documentos de política se ha reconocido la importancia de la coordinación, en la práctica ésta ha sido delegada a funcionarios sin el poder para hacerla efectiva (Delgado 2015). La coordinación interinstitucional también ha sido débil en los programas de sustitución (Mejía 2011; Zorro 2011).

El Gobierno creó en 2015 la Agencia de Renovación del Territorio cuya misión es “coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las 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” (art. 3, Decreto 2366 de 2015). Esta agencia tendrá a su cargo la estructuración, ejecución y evaluación de proyectos de reactivación económica, infraestructura rural, proyectos productivos y proyectos ambientales y forestales. El director de esta Agencia debe “liderar el proceso de coordinación inter e intrasectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de planes de y proyectos de intervención territorial que permitan desarrollar la estrategia de intervención de las zonas rurales de conflicto priorizadas” (art. 11, Decreto 2366 de 2015).

Originalmente, la Agencia estuvo adscrita al Ministerio de Agricultura, lo que generó dudas sobre la capacidad de la misma para movilizar a otras agencias estatales dentro y fuera de la órbita del sector agrícola pues otras agencias de nivel similar han tenido enormes dificultades para coordinar la ejecución de otras políticas intersectoriales, como es el caso de la atención a víctimas. Sin embargo, a finales de 2016 fue trasladada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Decreto 2204 de 2016), quedando entonces con un estatus análogo al que tienen la Agencia Colombiana para la Reintegración y la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional.

3.2 Reto de gestión. Como se indicó, los municipios donde se implementará el Acuerdo se caracterizan por un pronunciado rezago en la provisión de diferentes servicios bienes públicos y servicios sociales cuya superación requiere un esfuerzo integral relativamente. Según el ordenamiento jurídico las entidades territoriales de estas zonas tienen competencia sobre estos asuntos, pero en muchos casos no tienen la capacidad administrativa o fiscal para administrarlos. Varios autores han alertado sobre este problema y sobre su relación con la implementación del Acuerdo. Por ejemplo, López y Jiménez (2016) señalaron recientemente que “el proceso de negociación con las Farc [...] debería también preocuparse de los municipios más débiles institucionalmente y con mayores brechas socioeconómicas” pues de lo contrario aparecerán “estructuras ilegales a suplir esas necesidades básicas” (López y Jiménez 2016: 432). Por su parte, Reyes (2016) señaló recientemente que es urgente aumentar la capacidad de gestión del gasto público a nivel territorial y propuso fortalecer el papel de departamentos y asociaciones de municipios.

Sin embargo, como se argumenta a continuación, no todos estos municipios son igualmente débiles ni todos están igual de rezagados; dependiendo de su capacidad, algunos de ellos podrían jugar un papel activo en la implementación del Acuerdo. El Departamento Nacional de Planeación mide periódicamente el desempeño de las administraciones municipales mediante los índices de desempeño integral y fiscal. El primero “evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, y gestión” (Departamento Nacional de Planeación 2014a: 6). El índice permite también categorizar a los municipios en cinco bandas, desde los “sobresalientes” hasta los “críticos”. En 2015, de los 50 municipios priorizados por el Gobierno, en 24 el desempeño fue “bajo” o “medio”, en 26 fue “satisfactorio” o “sobresaliente” (ver Tabla 1). El segundo indicador evalúa el desempeño

fiscal y sintetiza variables como la capacidad de las entidades territoriales para generar recursos propios, su dependencia de las transferencias y regalías y la proporción del gasto total que se destina a inversión (Departamento Nacional de Planeación 2014c: 6). En 2015, de los 50 municipios ya mencionados, 4 eran “solventes”, 24 eran “sostenibles” y 17 eran “vulnerables”. Los cinco restantes estaban “en riesgo” o “en deterioro” (ver Tabla 1).

Vistos en conjunto, estos indicadores muestran que si bien la mayoría de los municipios priorizados requieren fortalecer sus capacidades fiscales y de gestión, varios tienen la capacidad necesaria para asumir tareas de la implementación, especialmente en aquellos casos donde las brechas de servicios no son tan profundas. La Tabla 1 muestra la distribución de los 50 municipios priorizados por el Gobierno según el esfuerzo integral que requieren para mejorar la cobertura y calidad de sus servicios y el desempeño integral y fiscal de sus administraciones municipales.

Como puede verse, las brechas de servicios y capacidad a menudo convergen espacialmente y en algunas zonas del país es posible hablar de un colapso del Estado. Las celdas marcadas en rojo corresponden a los municipios que presentan la situación más difícil: requieren esfuerzos comparativamente altos para cerrar las brechas en servicios y dotación de salud, educación, acueducto y vivienda pero son también los más débiles desde el punto de administrativo o fiscal. Trece municipios se encuentran en esta condición: Barbacoas, Olaya Herrera, Tumaco, Roberto Payán (Nariño), El Tarra (Norte de Santander), Puerto Rico (Meta), Cartagena del Chairá (Caquetá), Puerto Asís, Villagarzón (Putumayo), San José del Guaviare, Miraflores (Guaviare), Dabeiba (Antioquia) y Buenos Aires (Cauca). En ejercicio del principio de subsidiariedad, el cierre de las brechas que presentan estos municipios requiere apoyo sustancial de la Nación y los departamento; además, es esencial reanudar los programas de fortalecimiento de la capacidad de gestión y fiscal en esos municipios.

Tabla 1. Esfuerzo requerido y desempeño alcanzado por 50 municipios priorizados

Esfuerzo integral	Desempeño integral					Desempeño fiscal					Total
	A	B	C	D	E	I	II	III	IV	V	
Alto	0	2	3	4	1	0	2	4	4	0	10
Medio-alto	0	4	12	16	3	1	2	12	17	3	35
Medio-bajo	0	1	2	1	1	0	0	1	3	1	5
Bajo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	7	17	21	5	1	4	17	24	4	50

Notas: Desempeño integral: A, crítico; B, bajo; C, medio; D, satisfactorio; E, sobresaliente. Desempeño fiscal: I, deterioro; II, riesgo; III, vulnerable; IV, sostenible; V, solvente. La clasificación de esfuerzo integral incluye esfuerzo en educación, salud, acueducto y vivienda; no incluye esfuerzo tributario.

Sin embargo, la Tabla 1 también muestra que las carencias y debilidades de todos los municipios priorizados no son homogéneas y algunos como Miranda (Cauca) y La Montañita (Caquetá) presentan brechas menos pronunciadas y son, comparativamente,

más fuertes en términos de capacidad. Si bien es posible que estos indicadores no reflejen con precisión la situación de cada municipio, la cuestión de fondo es que la capacidad de las entidades territoriales es heterogénea y la idea de que todas son incapaces (lo que Robinson (2016) llama “culpar a la periferia”) es una generalización errada. En la implementación del Acuerdo los municipios podrían jugar papeles diferenciados dependiendo de sus brechas y capacidades.

Algunas de las deficiencias de capacidad de gestión requieren inversiones adicionales; pero sería ingenuo suponer que el problema se resuelve solamente con asistencia técnica y recursos pues aspectos críticos de la capacidad institucional como la contratación de personal idóneo y la transparencia en la contratación no dependen tanto de tecnologías sino de la voluntad política de los gobernantes locales. De hecho, uno de los primeros estudios sobre la capacidad de los municipios advertía hace casi veinte años sobre la fragilidad de los procesos de “modernización” de la gestión; el estudio mostraba cómo en algunos casos los avances de una administración eran revertidos por la siguiente y señalaba que el papel de los concejos municipales era crítico para lograr progresos sostenidos (Fiszbein 1997). Desde mediados los años noventa, el Gobierno nacional ha puesto en marcha diferentes iniciativas de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, pero con frecuencia han ignorado los factores políticos locales, lo que ha limitado su efectividad (Delgado 2014).

Esta situación plantea un dilema: por una parte, es claro que la consolidación de la paz requiere fortalecer la capacidad estatal en los municipios priorizados, pero mientras este proceso es prolongado e incierto, la implementación del Acuerdo exige resultados tempranos y tangibles. Por otra parte, es necesario crear mecanismos y organismos de ejecución *ad hoc* que permitan una ejecución más pronta y aseguren “victorias tempranas”, pero de esta manera se desaprovecha la capacidad institucional existente y en cierta manera se desdeñan las instancias de gobierno y participación existentes.

La segunda opción es la que aparentemente prefiere el Gobierno y la que se adopta en el Acuerdo: en primer lugar, el Gobierno ha creado una Agencia de Renovación del Territorio, adscrita a la Presidencia de la República, que tiene como misión coordinar la acción de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto para la ejecución de proyectos productivos, de reactivación económica, de infraestructura rural, y ambientales y forestales. En segundo lugar, el Acuerdo indica que el “mecanismo de ejecución” de los planes nacionales previstos en ese acuerdo serán los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y que en cada zona priorizada se formulará un Plan de Acción para la Transformación Regional (Mesa de Conversaciones 2016: 21-22).

En relación con los Programas de Desarrollo Territorial, se ha especulado sobre la forma jurídica y organizacional que podrían asumir estos mecanismos. Por ejemplo, el Cider (2014) planteó que podrían consistir en personas jurídicas sin ánimo de lucro que recibieran financiación estatal o internacional por medio de convenios, estando sujetas a

la vigilancia y control propias de cualquier organización que ejecuta recursos públicos. Por su parte, la Misión de Transformación del Campo propuso constituir en cada territorio priorizado una “organización representativa de los actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio” configurada como corporaciones sin ánimo de lucro integradas por entidades territoriales y organizaciones de la sociedad civil (2015: III-226). Aunque esta propuesta de la Misión no apunta a implementar el Acuerdo, sí incluye un Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial cuyo principal objetivo es consistente con el Acuerdo, es decir reducir las brechas entre zonas urbanas y rurales.

La creación de organismos territoriales *ad hoc* para la ejecución pone en un difícil lugar a las entidades territoriales y en particular a los municipios, que son las “entidades fundamentales” de la división político-administrativa y a los alcaldes y concejos como “autoridades propias” y responsables últimos de la administración local, como indica el Título XI de la Constitución. Puede conducir a controversias jurídicas, políticas y administrativas (e.g. proyectos de desarrollo rural incompatibles con el POT o planes de desarrollo municipal que ignoran los planes de sustitución), las cuales pueden resolverse mediante el diálogo y la coordinación pero también pueden ser colonizadas y escaladas por opositores del acuerdo. En este sentido la propuesta de la Misión de incluir en dichos organismos a las entidades territoriales es acertada.

Sin embargo, sería errado suponer que las debilidades de capacidad se limitan a las entidades territoriales. Aunque no disponemos de un índice tan sofisticado de capacidad de las entidades del sector central, un breve repaso a la situación de los sectores estudiados en la parte anterior evidencia que las debilidades de las entidades nacionales también representarán un significativo cuello de botella en la implementación del acuerdo. Por ejemplo, aunque las entidades encargadas de la electrificación rural y la actualización catastral cuentan con capacidad técnica, tienen recursos limitados para cumplir su misión. En otros sectores como la salud y la asistencia técnica agropecuaria, hay arreglos institucionales disfuncionales (diseñados en Bogotá) que limitan el acceso de los pobladores a los servicios. En el sector agropecuario, algunas agencias han sufrido una “cooptación y captura de sus servicios por parte de las élites rurales regionales, económicas y políticas, que terminan por afectar el desarrollo del sector como un todo” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2011: 384-385). En otros sectores el problema de capacidad es un efecto del “sesgo anticampesino” (Uribe 2013) de sus entidades y programas pues aunque estas pueden ser muy capaces, se encuentra que tienden a asignar una baja proporción de sus recursos al sector rural (e.g. vivienda rural) y dan poca prioridad a la atención de los problemas de la población rural (e.g. educación).⁹

⁹ Según el PNUD, la “desvalorización de lo rural” se deriva de un modelo de desarrollo “que llevó al país a darle la espalda a la sociedad rural dejando el problema agrario sin solución, agudizando la pobreza y la desigualdad, generando conflictos y, con ello, disminuyendo las oportunidades de sus pobladores” (2011: 30).

3.3 Reto de participación. El Acuerdo apunta al fortalecimiento de las organizaciones sociales y la ampliación de los espacios de participación ciudadana y de las garantías para la oposición y la protesta. Reconoce que “la construcción de la paz requiere de la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público” y busca que ésta “incida efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas” (Mesa de Conversaciones 2016: 36). Indica que el Congreso tramitará una ley para ampliar las garantías y oportunidades para la participación y, en particular, para ampliar la participación de organizaciones y movimientos sociales en instancias de participación ciudadana y su interlocución con las autoridades locales (Mesa de Conversaciones 2016: 37). La misma ley promoverá “agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas” de las organizaciones y movimientos sociales (Mesa de Conversaciones 2016: 43).

El Acuerdo también prevé la ampliación y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación, en operación desde 1994, y la promoción de los presupuestos participativos de manera que “una parte” del presupuesto de inversión pueda ser priorizado por la ciudadanía (Mesa de Conversaciones 2016: 50). A diferencia de otras medidas incluidas en el Acuerdo, estas tendrán alcance nacional. El Acuerdo prevé que la formulación de Planes Integrales (municipales y comunitarios) de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) se haga de manera participativa “entre las comunidades, las autoridades nacionales, departamentales y el Programa Nacional Integral de Sustitución” (Mesa de Conversaciones 2016: 110).

El Acuerdo prevé la creación de instancias de “concertación y diálogo social” con participación de los gobiernos nacional y territorial, comunidades y empresas para “impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad” (Mesa de Conversaciones 2016: 18). En relación con la implementación, prevé la “activa participación de las comunidades” en la “planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas” de reforma rural integral (Mesa de Conversaciones 2016: 13) así como la creación de “instancias de decisión en los distintos niveles territoriales [con] presencia representativa de las comunidades” para decidir sobre “la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio de acuerdo con las necesidades de la población” (Mesa de Conversaciones 2016: 23). Además indica que los Planes de Acción para la Transformación Regional serán “concertados” con las autoridades locales y las comunidades (Mesa de Conversaciones 2016: 22). Adicionalmente, prevé la participación de las comunidades en aspectos como la selección de beneficiarios del Fondo de Tierras; la formación y actualización del catastro rural; la formulación del plan de zonificación ambiental para el cierre de la frontera agrícola; el diagnóstico de la infraestructura de salud; la definición de soluciones de vivienda y la ejecución de proyectos; y en los consejos departamentales y municipales de alimentación.

La Constitución Política de 1991 dio un gran impulso a la participación ciudadana en la gestión pública. Velásquez (2011) calculó que, desde entonces, unas 40 leyes han ordenado la creación de diversas instancias y procesos municipales de participación, la mayoría de las cuales son sectoriales (e.g. salud, educación) o poblacionales (e.g. jóvenes, mujeres, víctimas) y observó que la mayoría tienen capacidades y alcance limitados, operan de manera desarticulada y propician la fragmentación de la acción colectiva local. El mismo autor encontró que en muchos municipios el autoritarismo y el conflicto armado limitaron el potencial de esas instancias pero, en otros, florecieron formas autónomas de participación social como veedurías ciudadanas y movimientos ambientales. Reyes (2016) propuso recientemente fortalecer el papel de departamentos y asociaciones de municipios, fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

Aunque el Acuerdo podrían ser una oportunidad para revitalizar y fortalecer dichas instancias, su texto sugiere que la participación ciudadana en la formulación de los diferentes planes, programas y agendas previstas en el Acuerdo tendrá lugar en órganos de deliberación e instancias *ad hoc*, diferentes a las ya existentes. Aunque el Acuerdo prevén el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación, otras instancias que podrían ser cruciales en la implementación como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural no se mencionan.

Podría pensarse que dichas instancias ya habían caído en la irrelevancia y que la creación de otras nuevas es una manera de “compartir el poder” abriendo espacio a actores sociales y políticos excluidos.¹⁰ Sin embargo, esta decisión también corre el riesgo de contrariar a quienes participaban en las instancias creadas por la ley y, en el peor de los casos, pueden generar colisiones con ellas que pueden ser aprovechadas por los *spoilers* del proceso de paz. Relacionado con lo anterior está el riesgo de que “la población rural sea cooptada por organizaciones criminales en áreas dominadas por economías ilegales o por proyectos políticos interesados en la confrontación o la corrupción” (Reyes 2016: 152).

¹⁰ En particular, podría describirse como una forma modesta de “representación administrativa proporcional que expande las oportunidades de participación política ampliando el acceso e influencia de los grupos en la formación de políticas” (Hartzell & Hoddie 2007: 30).

4. RETOS POLÍTICOS

Aunque varios de los retos de capacidad estatal señalados en la parte anterior son el efecto de las restricciones de recursos financieros, humanos y tecnológicos, otros reflejan características del sistema político. Retomando la analogía de la cebolla, debajo de los retos de capacidad estatal se encuentra el corazón de la cebolla: los retos políticos.

Un primer reto es el “despliegue territorial” de las políticas que se derivan del Acuerdo (Medellín 2004). La Constitución colombiana reconoce la autonomía de las entidades territoriales y su derecho a gobernarse por autoridades propias pero también obliga a gobernadores y alcaldes a “cumplir y hacer cumplir” las normas, incluyendo los decretos expedidos por el Gobierno nacional. Sin embargo, en la práctica, la capacidad efectiva del gobierno nacional para dirigir o al menos orientar a las autoridades locales es limitada. En países de “frágil institucionalización”:

“Las acciones decididas sectorialmente como agenda operacional del gobierno, para llegar a los territorios, deben someterse a un último filtro de presión institucional que está por fuera de su control: la negociación de los intereses de quien gobierna el territorio y su equipo de trabajo, los intereses sectoriales de los grupos cercanos al gobierno territorial, las inercias y compromisos institucionales de los gobiernos territoriales y las urgencias por atender en los territorios” (Medellín 2004: 44).

Considerando que el Acuerdo no sólo consiste en desplegar unas políticas sectoriales sino que promete trastocar los equilibrios políticos locales y abrir la puerta a nuevos movimientos políticos y sociales, es natural que el reto de la implementación se torne aún más contencioso en la medida en que los partidos y movimientos políticos dominantes buscan mantener y reproducir su poder.

Luego de examinar los resultados de las elecciones locales en los 58 municipios de las zonas de consolidación, Pino concluyó que “la configuración político-electoral de estos municipios puede permitir un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno territorial en la implementación de las políticas que surjan de los acuerdos de La Habana” (2015: 373). En efecto, el autor encontró que en los 58 concejos predominan fuerzas políticas que han venido apoyando el proceso de paz y lo mismo ocurre en la mayoría de alcaldías, con siete excepciones.

Es posible que muchos de estos municipios hagan parte de las zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo, por lo que este análisis ofrece augurios optimistas, pero surge la cuestión de si el comportamiento de las autoridades locales estará determinado por su afiliación partidista. Velásquez (2009) ha argumentado que “los partidos políticos y sus dirigencias nacionales tienen poco o ningún control sobre los líderes locales” (2009: 410). De hecho, las élites y grupos regionales y locales gozan de bastante autonomía para gobernar en sus territorios a cambio del apoyo político que le dan a las dirigencias nacionales, el cual se materializa de diferentes maneras, incluyendo la movilización de votantes en las elecciones nacionales (Robinson 2013, 2016).

Sin embargo, al igual que otros retos ya señalados, la magnitud y características particulares de este varían de un lugar a otro, dependiendo de los intereses y recursos en juego en cada municipio. Un análisis detallado de la economía política de cada caso supera el alcance de este trabajo pero se puede suponer que mientras en algunos municipios la implementación tal vez transcurra sin mayores contratiempos, en otros los políticos y las élites locales buscarán bloquear cualquier medida que ponga en riesgo la posición que han ganado.

El segundo reto político es superar el “sesgo anti-campesino” que ha caracterizado a las políticas públicas en Colombia (Uribe 2013), que es una de las principales aspiraciones plasmadas en el Acuerdo. En la gestión pública local, este sesgo se traduce en que “el presupuesto [municipal] se invierte mayoritariamente en el casco urbano del municipio” y los “pobladores rurales no tienen manera de influir sobre las decisiones del gasto” (Reyes 2016: 148.) Adicionalmente, “muchos alcaldes contratan obras veredales con contratistas amigos o patrocinadores” (Reyes 2016: 149) produciendo obras defectuosas o inconclusas y alimentando la corrupción. El sesgo anti-campesino también es evidente en el nivel nacional, por ejemplo en la debilidad de las políticas y presupuestos para la educación rural (ver sección 2.4), en la insuficiente inversión en infraestructuras para la atención en salud (ver sección 2.5), en la asignación de recursos para vivienda de interés social (ver sección 2.7) y en la baja prioridad que se ha dado a los catastros rurales (ver sección 2.8). Este sesgo tiene un origen complejo: en algunos casos es un resultado lógico de las deseconomías de escala propias de la dispersión de población, en otros obedece a un modelo de desarrollo económico que apuesta a la urbanización y en otros más es el resultado de la influencia de élites regionales con la capacidad de influir o controlar ministerios y agencias en la capital (Gibson 2006; Fergusson 2013).

Un tercer reto político tiene que ver con el pacto político entre élites nacionales y regionales en el país. Robinson (2016) considera que el conflicto armado en Colombia es consecuencia del equilibrio político existente en el país, el cual determina la coexistencia de instituciones extractivas e incluyentes y es también la raíz de la miseria y la corrupción. Considera además que es poco probable que las negociaciones con las Farc alteren ese equilibrio (el cual resulta conveniente tanto para las elites nacionales como para las regionales), pero admite que podrían abrir la puerta a fuerzas políticas progresivas. Sin embargo, es posible que el equilibrio político impida implementar el

Acuerdo y, en particular, algunas de sus provisiones, especialmente en los capítulos de tierras y participación política, las cuales podrían perjudicar a algunas élites. Esta posibilidad conlleva dos riesgos: que el incumplimiento de esas disposiciones desencadene el colapso del Acuerdo y el retorno a la confrontación armada o que su aplicación provoque una reacción violenta de las élites que buscan bloquear su implementación.

Un último reto, que no es sólo territorial sino nacional, es avanzar en la implementación del acuerdo en medio de una campaña electoral precedida por una victoria del ‘No’ en el plebiscito de octubre de 2016. El reto podría ser particularmente difícil en ocho de los 50 municipios priorizados donde también triunfó el ‘No’ y en San Vicente del Caguán donde, a pesar del resultado favorable, gobierna un alcalde del Partido Centro Democrático.¹¹ A diferencia de los retos políticos anteriores, este no es estructural sino coyuntural pero al igual que los otros determinará el futuro del Acuerdo. Los comicios de 2018 ofrecen a los defensores del Acuerdo una posibilidad de refrendación implícita en las urnas y a sus opositores una oportunidad para frenarlo por completo. El hecho mismo de que exista esta posibilidad reduce el riesgo de violencia pues le da a los opositores una opción real y pronta de revertir el Acuerdo, de renegociarlo o de hacerlo inviable. Precisamente por esto, la implementación en medio de una campaña electoral ofrece a los *spoilers* infinitas oportunidades para bloquearla, para magnificar sus fracasos y tergiversar sus victorias. A la vez pone una enorme presión sobre las agencias encargadas de la implementación para que demuestren en apenas unos meses que, en efecto, los beneficios del Acuerdo son superiores a sus costos, que los ganadores no son sólo los insurgentes desmovilizados ni las víctimas reparadas y que los beneficios pueden percibirse más allá de los municipios priorizados.

¹¹ Los ocho municipios son Remedios (Antioquia), Belén de los Andaquíes, El Paujil (ambos en Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare), Puerto Rico (Meta), Planadas (Tolima), Dagua y El Dovio (Valle del Cauca).

5. RECOMENDACIONES

En este documento los retos de la paz territorial se han presentado de manera progresiva usando la analogía de la cebolla: en primer lugar, se describió una primera capa de retos que son específicos de cada sector; enseguida se describió una segunda capa, más profunda, de retos de capacidad estatal que tienen un carácter estructural y duradero y que contribuyen a explicar muchos de los retos sectoriales de la primera capa; en tercer lugar se describió un conjunto de retos políticos que están en el corazón de la cebolla y que corresponden a características arraigadas del sistema político que son más difíciles de cambiar y que, sin duda, influyen en la implementación de cualquier política e influirán en la del Acuerdo.

De manera consistente con dicha analogía, las recomendaciones se presentan también en tres capas o conjuntos: en primer lugar unas recomendaciones sectoriales, enseguida unas de fortalecimiento de la capacidad estatal, y finalmente unas recomendaciones relacionadas con el sistema político.

5.1 Recomendaciones sectoriales. Este primer conjunto se deriva de los diagnósticos presentados en la segunda parte de este documento y comprende recomendaciones específicas por sector. En algunos sectores como educación, salud, agua potable y nutrición las responsabilidades recaen principalmente en las entidades territoriales (municipios certificados o departamentos), las cuales reciben transferencias para desempeñar ciertas funciones. Sin embargo, su potencial tiene un límite y es necesario un mayor esfuerzo de la Nación para expandir la red pública de hospitales en las zonas priorizadas, poner en marcha sistemas de prestación de servicios de salud adecuados para zonas rurales dispersas y alejadas, y mejorar la pertinencia y calidad de la educación rural. La provisión de agua potable que parece un problema muy sencillo de resolver en las zonas urbanas se torna complejo en las rurales y posiblemente requiera una dosis importante de innovación social. En el caso de la nutrición escolar por el contrario es posible que la salida esté en soluciones comunitarias de baja complejidad, que permitan a los productores rurales ser proveedores de las escuelas próximas a sus fincas. En este sentido, una solución a los déficits de nutrición debería considerarse de manera conjunta con el impulso a la economía campesina, que es uno de los temas centrales del capítulo sobre reforma rural.

En estos sectores, en que la ejecución está principalmente en manos de departamentos y municipios, se recomienda canalizar las inversiones adicionales por medio de las

entidades territoriales mediante contratos-plan que incentiven a las más capaces y faciliten asegurar que los recursos se invierten adecuadamente. En las entidades territoriales más débiles podría acudir a mecanismos *ad hoc* de ejecución similares a los empleados en la reconstrucción del Eje Cafetero luego del terremoto de 1999.

En sectores como el riego, la electrificación de zonas no interconectadas, la vivienda y la formación catastral las responsabilidades recaen principalmente en la Nación y, en particular en entidades como el Ministerio de Minas, el IPSE, la UPME, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la nueva Agencia de Renovación del Territorio. En estos sectores el papel de los municipios, especialmente de los más débiles, ha sido marginal y es posible que permanezca así debido a la complejidad intrínseca de su gestión. Por lo tanto en estos casos es necesario incrementar la inversión destinada a las entidades nacionales encargadas de estos temas, focalizarla en los municipios priorizados y agilizar su ejecución sin perder transparencia. Sin embargo, en el caso de la vivienda rural es importante considerar que el déficit es principalmente cualitativo: ya que la complejidad de las soluciones de mejoramiento de vivienda es menor a la de un gran proyecto de vivienda nueva urbana, vale la pena considerar la posibilidad de delegar esta función (con los recursos correspondientes) a las entidades territoriales con mejor desempeño.

En sectores como seguridad y justicia es necesaria una mejor coordinación entre la Nación y las entidades territoriales en diferentes áreas: la implementación de la política de atención a víctimas, la ejecución de proyectos de retorno y reubicación, la formulación de políticas locales de seguridad y convivencia (que serán importantes especialmente en aquellos municipios donde los ex combatientes de las Farc intentarán integrarse a la vida civil) y en la identificación de los proyectos y actividades que ellos ejecutarán como “sanciones propias”, según en los términos definidos en la Jurisdicción Especial creada por el Acuerdo. La coordinación entre organizaciones comunitarias, autoridades locales y la Jurisdicción será indispensable para lograr la difícil tarea de materializar la justicia restaurativa y lograr que los ciudadanos la acepten como una alternativa a la punitiva. También es importante fortalecer aquellas oficinas y programas del nivel nacional que articulan la acción de las entidades territoriales, como la Subdirección de Seguridad y Convivencia del Ministerio del Interior.

Finalmente están los sectores de drogas ilícitas y economía campesina, que comparten objetivos como mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los campesinos, formalizar sus propiedades y encontrar alternativas de desarrollo económico para hogares y regiones que dependen de la coca. No sólo es necesario destinar más recursos sino permitir que los municipios, al menos aquellos con mayor capacidad, puedan acceder a ellos de manera directa y no a través de convocatorias. Para ello podrían delegarse estas responsabilidades mediante el programa de delegación de competencias diferenciadas previsto en el artículo 180 del actual Plan de Desarrollo. En los demás municipios más débiles podría acudir a mecanismos de ejecución *ad hoc* como los sugeridos por la Misión de Transformación del Campo (2015: III-226).

5.2 *Recomendaciones sobre capacidad estatal.* Si la analogía de la cebolla es correcta, la implementación de las recomendaciones del punto anterior sea exitosa requiere mejoras profundas y estructurales en la capacidad estatal: mejorar la coordinación interinstitucional, fortalecer a las entidades nacionales y territoriales, y potenciar la participación ciudadana en la gestión pública.

Para mejorar la coordinación, la decisión de adscribir la Agencia de Renovación del Territorio al Departamento Administrativo de la Presidencia permitirá a dicha entidad orientar ya no sólo a las agencias del sector de agricultura sino a otras de otros sectores que son igualmente relevantes (e.g. vías, vivienda, ambiente). Sin embargo, será muy importante que dicha Agencia tenga suficiente músculo financiero, capacidad técnica y apoyo político por parte del Presidente. En todo caso, es importante reconocer que, más allá de un problema técnico o burocrático, la descoordinación a menudo refleja diferencias de fondo en las concepciones y estrategias de diferentes actores en relación la construcción de Estado, la paz y el desarrollo (Paris 2009). Corresponde al Presidente superar esas diferencias y lograr una visión compartida. La superación de las debilidades de capacidad de las entidades nacionales varía de un sector a otro: en unos casos será necesario incrementar sus presupuestos y en otros se requieren reformas institucionales que permitan superar disfuncionalidades que provocan un pobre desempeño. En varias será necesario revertir el sesgo anticampesino. Y en todas es indispensable evitar su captura por parte de élites que subvierten su misión y desvían sus recursos.

Es urgente establecer programas de fortalecimiento institucional en las zonas priorizadas que atiendan las necesidades y problemas propios de cada entidad territorial. Si bien mecanismos *ad hoc* de ejecución ofrecen un camino expedito para ejecutar proyectos en sectores y territorios caracterizados por una débil capacidad estatal, es importante aprovechar la capacidad instalada en las entidades territoriales con mejor desempeño y fortalecerla en las más débiles. Para aprovechar la capacidad de las más fuertes puede acudir a mecanismos ya mencionados como los contratos-plan (Decreto 1675 de 2016) y los convenios para la delegación de competencias diferenciadas (Ley 1753 de 2015, art. 180). Para fortalecer a las débiles deben evitarse errores de programas ejecutados en el pasado, los cuales pasaron por alto la heterogeneidad en las necesidades y capacidades específicas de cada entidad territorial (Delgado 2014).

Al igual que en el nivel nacional, en las entidades territoriales también es necesario superar el sesgo anticampesino. Una posibilidad para superar este sesgo sería forzar a las entidades territoriales a asignar sus recursos de inversión de manera proporcional a la distribución de población urbana/rural de cada municipio; sin embargo esta medida violaría la autonomía territorial y podría generar una asignación ineficiente. En el mediano plazo podría pensarse en la posibilidad de transferir los recursos para poblaciones rurales a entidades que tuvieran cuya órbita de acción estuviera limitada exclusivamente a las zonas rurales de manera que estos recursos solamente pudieran invertirse en el campo. En cualquier caso, podría fortalecerse el papel de los Consejos

Municipales de Desarrollo Rural en la asignación de recursos y la priorización y supervisión de la ejecución de proyectos en el campo.

En relación con la participación, antes que crear nuevas instancias *ad hoc* para la ejecución del Acuerdo, la priorización de inversiones locales (incluso con recursos nacionales) debería hacerse en las instancias que ya han sido creadas por la ley. En particular, esta es una oportunidad para fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Sin embargo, es posible que deba modificarse su composición para ampliar la participación social y lograr que las inversiones priorizadas reflejen las demandas locales, lo que daría mayor legitimidad a las decisiones resultantes y, en últimas, fortalecería dichas instancias. Muy interesantes resultan también las propuestas de López y Jiménez (2016: 481) de que todos los municipios adopten los presupuestos participativos y territorialicen sus presupuestos (según veredas y centros poblados), de manera que los ciudadanos tengan mayor incidencia sobre la distribución espacial y sectorial de los recursos locales de libre inversión.

5.3 Recomendaciones sobre retos políticos. Para implementar el Acuerdo con las Farc y superar los retos sectoriales y de capacidad estatal antes mencionados el Gobierno debe movilizar las voluntades de actores subnacionales (élites, gobiernos y movimientos sociales subnacionales), evitar que *spoilers* locales acudan a la violencia, involucrar a las Farc en el proceso y no permitir que se conviertan en simples interventoras del Gobierno, corregir el sesgo anticampesino presente en las políticas nacionales y territoriales y lograr que crezca el apoyo popular (y en últimas electoral) hacia el Acuerdo.

Una profundización de la descentralización que permita a las entidades territoriales aumentar su participación en el gasto público total y que asegure un flujo de recursos exclusivos hacia los habitantes rurales podría incentivar a alcaldes y gobernadores para que apoyen la implementación del Acuerdo. En las zonas priorizadas podría darse a los desmovilizados de las Farc un papel más activo en la planeación y ejecución de las diferentes obras y proyectos previstos en los Planes de Acción para la Transformación Regional (Mesa de Conversaciones 2016: 22). Aunque podría pensarse que esta es una concesión inmerecida para ese movimiento, es también una forma de poner a prueba su capacidad para la gestión que, además, contribuiría a rebalancear la presión de la ejecución que, en virtud del Acuerdo, descansa en buena medida en hombros del Gobierno nacional.

Por otro lado, es necesario también que los habitantes de ciudades y regiones que viven en un virtual post-conflicto desde hace años perciban también los dividendos de la paz o, por lo menos, calmen las ansiedades que les produce el Acuerdo, por ejemplo en relación con los temores sobre un posible deterioro de la seguridad urbana (ver por ejemplo El Colombiano 2016, Marcos 2017). Una mejora sustancial en las condiciones de seguridad es también necesaria en aquellas zonas donde los *spoilers* acuden a la violencia contra líderes campesinos.

6. REFERENCIAS

Ahumada, Oscar (2012). “Frenados 10 proyectos de electrificación rural en la Costa” Portafolio, 19 de Julio. Disponible en <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/frenados-10-proyectos-electrificacion-rural-costa-91282>

Ávila, Ariel (2016) “Nada más que discursos” *Semana*, 13 de julio. Disponible en <http://www.semana.com/opinion/articulo/ariel-fernando-avila-martinez-nada-mas-que-discursos/481747>

Ayala, Jhorland (2014) *Más cobertura pero menos acceso (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 204)*. Cartagena, Banco de la República.

Banco Agrario (2011) *Informe de Gestión*. Bogotá, Banco Agrario.

Banco Agrario (2012) *Informe de Gestión*. Bogotá, Banco Agrario.

Banco Agrario (2013a). *Boletín de Vivienda de Interés Social Rural No. 1*. Bogotá, Banco Agrario.

Banco Agrario (2013b) *Informe de Gestión*. Bogotá, Banco Agrario.

Banco Agrario (2014) *Informe de Gestión*. Bogotá, Banco Agrario.

Banco Agrario (2015) *Informe de Gestión*. Bogotá, Banco Agrario.

BBC (2016) “Colombia: ELN rebels ‘taking over Farc areas’ ahead of peace deal”, 28 de Febrero. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-35683397>

Cider (2014). *Retos de la implementación de un acuerdo de paz: evidencia y recomendaciones*. Bogotá, Universidad de los Andes.

Cifuentes, Sonia (2016) La implementación de la ley de víctimas en las entidades territoriales colombianas (tesis de maestría en EID). Bogotá, Universidad de los Andes.

Comisión Asesora para la Política de Drogas (2013) *Lineamientos de una política pública frente al consumo de drogas*. Bogotá, Comisión Asesora para la Política de Drogas.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2014). *Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en la Zona Rural (Conpes No. 3810)*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2015). *Reajuste de Avalúos Catastrales para la Vigencia 2016 (Conpes No. 3852)*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Contraloría General de la República (2014a). *Política educativa y calidad de la educación básica y media en Colombia*. Contraloría General de la República, Bogotá.

Contraloría General de la República (2014b). *Informe de Auditoría a Políticas Públicas: Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural: Instrumento de la Política VISR en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*. Bogotá, Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2014c). *Resultado de la Evaluación a la Política Pública Integral de Desarrollo y Protección Social - Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre 2010-2014*. Bogotá, Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2014d). *Informe de Auditoría a Políticas Públicas: Programa Agro Ingreso Seguro AIS-DRE 2010-2013*. Bogotá, Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2015). *Balance del Sistema General de Regalías 2012-2014*. Bogotá, Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (2016). *Actuación Especial - Programa de Alimentación Escolar Vigencias 2014-2015*. Bogotá, Contraloría General de la República.

Corpoica (2015) *Misión de Transformación del Campo: Diagnóstico de ciencia, tecnología e innovación en el sector agropecuario*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Corte Constitucional (2013). *Auto 099 de 2013*. Bogotá, Corte Constitucional.

Dane (s.a.) *Boletín Censo General 2005 - Déficit de Vivienda*. Bogotá, Dane. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf

Dane (2007). *Censo General 2005- Déficit de Vivienda*. Bogotá, Dane (archivo de Excel).

Dane (2016) *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2015 – Anexos*. Bogotá, Dane (archivo de Excel)

Delgado, Jorge (2015) “Counterinsurgency and the Limits of State-building: An Analysis of Colombia’s Policy of Territorial Consolidation, 2006–2012” *Small Wars & Insurgencies* 26 (3): 408-28.

Delgado, Norma (2014) *Estudio de profundización sobre intervenciones públicas para el fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales*. Bogotá, Universidad de los Andes (tesis de maestría en estudios interdisciplinarios sobre desarrollo).

Departamento Nacional de Planeación (2014a). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2013*. Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014b). *Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales*. Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014c). *Diagnóstico y prospectiva de la adecuación de tierras en Colombia (Documento Técnico de la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014d). *Definición de categorías de ruralidad*. Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2015) *Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación: Informe Cuarto Trimestre 2015*. Bogotá, DNP.

Econometría & SEI (2015). *Evaluación de los resultados de la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER Fase II*. Bogotá, Ministerio de Educación, Econometría y SEI.

El Colombiano (2016) “Inseguridad pone en riesgo el posconflicto en Colombia”, 13 de abril de 2016. Disponible en <http://www.elcolombiano.com/colombia/inseguridad-en-ciudades-obstaculo-para-posconflicto-HI3956229> (consultado en febrero de 2017)

El País (2013) “Farc-ELN, la alianza que tiene en jaque al departamento de Arauca”, 27 de marzo. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/farc-eln-alianza-tiene-jaque-departamento-arauca> (consultado en febrero de 2017)

Fergusson, Leopoldo (2013). “The political economy of rural property rights and the persistence of the dual economy” *Journal of Development Economics* 103: 167-181.

Finagro (2015). *Informe de Gestión Sostenible*. Bogotá, Finagro.

Fiszbein, Ariel (1997). “The emergence of local capacity: lessons from Colombia” *World Development* 25(7): 1029-1043.

Gibson, Edward (2006). “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos” *Desafíos* 14: 204-237.

González, David (2015) *Las Políticas de Desarrollo en el Marco de las Estrategias Contrainsurgentes Implementadas En Colombia (1962-2015)*. Bogotá, Universidad de los Andes (Tesis de Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo).

Hall, Derek (2013) *Land*. Cambridge, Polity.

Hartzell, Caroline & Matthew Hoddie (2007). *Crafting Peace: Power Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*. University Park, Pennsylvania State University Press.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2011). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010*. Bogotá, ICBF:

Jaramillo, Sergio (2013) “La paz territorial” Disponible en <http://www.santospresidente.com/proceso-de-paz/enterese-del-proceso-de-paz/la-paz-territorial/> (consultado en julio de 2016).

López, Claudia y Felipe Jiménez (2016) “De lo nacional a lo local: las reformas a la descentralización y las capacidades de estatalidad a nivel local” En: López, Claudia. *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?* Bogotá, Debate: 475-513.

Marcos, Ana (2017) “Juan Fernando Cristo: El gran desafío del posconflicto en Colombia es tener unas ciudades seguras” *El País*, 25 de enero. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/24/colombia/1485297643_976939.html (consultado en febrero de 2017)

Medellín, Pedro (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.” Santiago de Chile, Cepal.

Mejía, Daniel (2011) ‘Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia’ En: Gaviria y Mejía (compiladores) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes: 69-60.

Mesa de Conversaciones (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana, 12 de noviembre.

Ministerio de Agricultura (2015) *Lineamientos Generales para el Acceso a la Cofinanciación de la Asistencia Técnica Directa Rural*. Bogotá, Minagricultura.

Ministerio de Salud (2012) *Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021*. Bogotá, Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud (2013) *Exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Minsalud.

Ministerio de Salud (2014) *Informe Nacional de la Calidad del Agua para Consumo Humano 2013 con base en el IRCA*. Bogotá, Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud (2015) *Compilado Nacional del Estado Actual de los Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá, Minsalud.

Ministerio de Trabajo (2015) *Recomendaciones para Promoción del Empleo en el Marco del Trabajo Decente a Entes Territoriales 2016-2019*. Bogotá, Mintrabajo.

Ministerio de Transporte (2009) *Plan Vial Departamental del Meta 2009-2018*. Villavicencio, Mintransporte y Gobernación del Meta.

Ministerio de Transporte (2014) *Transporte en Cifras Estadísticas 2014*. Bogotá, Mintransporte.

Ministerio de Vivienda (2014) “Comunicado de Prensa: Déficit habitacional en Colombia cayó 46.3% gracias a los programas de vivienda que adelanta el gobierno nacional” 11 de abril. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/abril/déficit-habitacional-en-colombia-cayó-46-3-gracias-a-los-programas-de-vivienda-que-adelanta-el-gobierno-nacional>

Ministerio del Interior (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá, Mininterior.

Misión para la Transformación del Campo (2015) *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Municipio de Pradera (2012). *Plan de desarrollo municipal*. Pradera, Alcaldía.

Municipio de Policarpa (2012). *Plan de desarrollo municipal*. Policarpa, Alcaldía.

Paris, Roland (2009) “Understanding the ‘Coordination Problem’ in Postwar Statebuilding” En: Paris, Roland y Timothy Sisk. *The Dilemmas of Statebuilding*. Abingdon (UK), Routledge: 53-78.

Pino, Juan Federico (2015) “Elecciones 2015 y posconflicto: posibilidades y retos de la implementación de los acuerdos de paz en los municipios del Programa de Consolidación Territorial” En: Barrero, Freddy. *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá, Fundación Konrad Adenauer: 341-373.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza*. Bogotá, PNUD.

Reyes, Alejandro (2016) *La reforma rural para la paz*. Bogotá, Debate.

Riveros, Héctor (2010). “¿Cómo coordinar las políticas nacionales con los departamentos y municipios? La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial.” En: Rodríguez, César. *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Uniandes: 262-291.

Robinson, James (2013) “Colombia: Another 100 Years of Solitude?” *Current History* (february): 43-48.

Robinson, James (2016) “La miseria en Colombia.” *Desarrollo y Sociedad*, primer semestre: 9-90.

Sistema de Información Minero Energética de Colombia (2016) *Cobertura de Energía Eléctrica a 2014 (Metodología UPME Febrero 2016)*. Bogotá, SIMEC (archivo de Excel).

Superintendencia de Servicios Públicos (2016) Certificaciones del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico. Disponible en <http://www.superservicios.gov.co/Acueducto-Alcantarillado-Aseo/Certificaciones/Certificaciones-del-Sistema-General-de-Participaciones-para-agua-potable-y-saneamiento-basico>

Uribe, Mauricio (2013) “Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia” *Cuadernos de Economía* 32(60): 505-535.

Vargas, Jenniffer (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2011. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 167-207.

Velásquez, Fabio (2009) *Las otras caras del poder*. Bogotá, Foro.

Velásquez, Fabio (2011) “La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación” *Política & Sociedade* 10(18): 155-186.

Verdad Abierta (2015) “Los cinco ‘cuellos de botella’ de la restitución” Disponible en <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5735-los-cinco-cuellos-de-botella-de-la-restitucion>

Yepes, Tito, Juan Ramírez y Leonardo Villamizar (2013). *Infraestructura de transporte en Colombia*. Bogotá, Fedesarrollo.

Zorro, Carlos (2011) 'Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009)' En: Gaviria y Mejía (compiladores) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes: 91-119.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

*Cider - Universidad de los Andes
Calle 18A No. 0 - 19 Este, Bloque PU
Bogotá - Colombia
<https://cider.uniandes.edu.co>
cidercomunicaciones@uniandes.edu.co
Teléfono: 3394949 Extensiones: 2664 - 2665*

*Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.*