Implementación del Acuerdo de Paz. Los primeros programas de desarrollo con enfoque territorial para el Sur de Bolívar y Arauca: ¿planes o súplicas?

Imprimir

En los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se pactó un punto denominado Reforma Rural Integral (RRI) que se debería llevar a cabo mediante un conjunto de planes nacionales sectoriales y los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), dirigidos a territorios con mayores niveles de violencia y de pobreza. Los PDET fueron creados legalmente mediante el decreto 893 de 2017, se determinó la elaboración de 16 PDET que cubrirían un total de 170 municipios y se asignó a la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) la labor de coordinar su elaboración. Para la ejecución de cada PDET se estableció como instrumento la formulación de un Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR- en cada subregión.
El documento CONPES 3932 de junio de 2018[1] estableció los lineamientos generales de la formulación de los PATR e incluyó un anexo con metas e indicadores en cada uno de los pilares y una distribución indicativa de los recursos. Determinó un proceso de construcción participativa que tendría tres niveles: submunicipal, donde las comunidades identifican las principales necesidades de sus veredas, el municipal y el subregional. En paralelo la ART debería organizar la demanda de los territorios, analizar los planteamientos de los planes nacionales de la RRI e iniciar la gestión de oferta y de recursos para dar cumplimiento a los PATR. De otra parte, la ART realizó un costeo donde se identificaron las principales metas, costos y fuentes de los 33 productos básicos para la implementación del punto 1 del Acuerdo Final. En cada pilar se especificaron los productos, se estimó su precio y la cantidad requerida y se definieron metas nacionales.

El presupuesto indicativo estimado es de $79,6 billones de los cuales corresponden $46,7 billones al Sistema General de Participaciones (59%), y $30,9 (39%) billones a recursos del presupuesto nacional y otras fuentes. En la tabla siguiente se presenta el resumen incluido en el CONPES de los costos estimados por pilar para los recursos diferentes al SGP.

Presupuesto indicativo de los PDET

Pilar	Presupuesto indicativo sin recursos del SGP(billones de pesos)
1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1,4
2) Infraestructura y adecuación de tierras	12,9
3) Salud rural	3,8
4) Educación rural y primera infancia rural	7,8
5) Vivienda rural, saneamiento básico y agua potable	3,4
6) Reactivación económica y producción agropecuaria	0,6
7) Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	0,6
8) Reconciliación, convivencia y paz	0,4
Total	30,9

Fuente: Documento Conpes 3932 de 2018, pp.64-65

Los primeros PATR parecen más un listado de súplicas que un plan

El 1º de agosto se suscribió en Santa Rosa del Sur el PATR del Sur de Bolívar y el 3 de agosto en Arauca el PATR de Arauca[2]. El PATR de la subregión Sur de Bolívar comprende los municipios de Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití y Yondó y el PATR de Arauca los municipios de Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Los dos PATR tienen la misma estructura y el diagnóstico, metas y acciones se presentan para los 8 pilares definidos en el documento CONPES[3].

La revisión de los dos PATR evidencia lo siguiente:

La realización de un amplio ejercicio participativo en las dos regiones, especialmente por parte de las comunidades y sus representantes, por medio de diversas organizaciones. En el PATR de Arauca participaron 5.256 actores del territorio y 4 administraciones municipales y se formularon 4 pactos territoriales para la transformación territorial, 15 pactos étnicos y 4 pactos municipales. En el PATR del Sur de Bolívar, 6.637 actores y 7 administraciones municipales y se formularon 7 pactos comunitarios y 7 pactos municipales.[4]

Sin embargo, la participación de entidades nacionales y departamentales, responsables

potencialmente de la ejecución de inversiones y acciones es, según los textos revisados, muy precaria. Esto hace que, aparentemente, se trate de un ejercicio donde las entidades estatales con funciones y capacidades en los distintos pilares no se comprometen directamente lo cual tiene implicaciones para su posterior ejecución.

La representación del gobierno nacional estuvo en cabeza de la Agencia Nacional del Territorio y los PATR fueron firmados por su directora. Sin embargo, en sentido estricto esta agencia no representa a las demás entidades estatales (aunque se pueda generar esta idea entre los habitantes participantes en el ejercicio). La Agencia tiene una labor coordinadora sin capacidad de dirección lo que conduce a que buena parte de su labor consista en "gestionar oferta", un término eufemístico para no decir directamente "suplicar" ante los Ministerios y entidades nacionales, departamentales y municipales. Esta situación no es nueva, ya ha ocurrido con entidades y programas anteriores, el más reciente la Unidad para las Víctimas a la cual la ley y los decretos reglamentarios le asignan funciones de coordinación de la oferta nacional sin darle herramientas efectivas para poder cumplirlas.

Por lo anterior, en sentido estricto, aunque el PATR tiene el nombre de plan es más bien un listado de súplicas o peticiones respetuosas a las autoridades correspondientes. Un plan implica que quienes lo elaboran tienen la capacidad para ejecutarlo, lo cual no es el caso.

El diagnóstico de la situación en las dos sub-regiones no es muy preciso ni cuenta con suficiente información; de hecho no desarrolla la batería de indicadores propuesta en el documento CONPES, a pesar de que las entidades cuentan con la mayoría de la información necesaria para construirlos. En particular, no hay análisis explicativos de las situaciones de pobreza y de conflicto violento en los territorios de referencia.

El Plan se compone de "iniciativas" organizadas en los ocho pilares, y dentro de los pilares en estrategias. El nombre refleja que se trata en muchos casos más de ideas que de proyectos concretos y un número importante de las iniciativas consisten precisamente en hacer estudios, planes, gestionar, etc. No hay en la gran mayoría de casos proyectos concretos a

ejecutar en períodos determinados.

En línea con lo planteado con relación al diagnóstico, los objetivos y metas no hacen referencia clara y precisa a resultados esperados con relación a la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, a la provisión de bienes y servicios sociales, y a la garantía de derechos fundamentales a la vida, a la participación política, a la libertad de expresión, entre otros. No es comprensible el porqué de esta situación, considerando que en el Documento CONPES la ART presentó un ejercicio detallado sobre estos indicadores.

Dado que no hay una formulación precisa de proyectos y actividades, la estimación de costos es apenas un ejercicio indicativo aproximado, que fue hecho en el documento CONPES. En dicho documento, en la página 65, del total de $79 billones para un período de 10 años se asignaron al Sur de Bolívar 2,1 billones, aproximadamente 200 mil millones en promedio por año y a Arauca $2,4 billones, aproximadamente $240 mil millones por año, incluyendo los recursos del SGP. En cada PATR se distribuyen estos recursos, indicativamente, entre los ocho pilares, asignando la mayoría de los recursos que no vienen del SGP al pilar de la infraestructura.

Los compromisos de los gobiernos nacional, departamental y municipal no son claros y precisos

Los PATR se parecen mucho a los documentos CONPES que ha hecho con mucha frecuencia el DNP para las regiones, usualmente en respuesta a protestas ciudadanas o presiones de las autoridades territoriales. Un documento CONPES no se le niega a nadie, se decía en el DNP y en ellos los técnicos dedicaban un buen tiempo a escarbar en los presupuestos de las entidades que recursos y acciones se iban a realizar o presumiblemente se podrían realizar en los territorios afectados. Luego se sumaban estos recursos y se presentaban en una tabla clasificados por sectores y se ofrecían a las comunidades y a la opinión pública. Normalmente no había recursos nuevos en estos documentos, pero el proceso servía para calmar los

ánimos y dilatar las acciones. Parecería que los PATR son algo similar. Después de todo este gran ejercicio participativo al final se establecen los siguientes compromisos del "gobierno nacional-Agencia Nacional del Territorio":

"Compromisos del gobierno nacional-Agencia de Renovación del Territorio

1. Garantizar la articulación de las entidades públicas del nivel nacional con las entidades públicas territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, para la estructuración y ejecución de las acciones y proyectos incluidos en el presente PATR.
2. Gestionar la inclusión del presente PATR, en el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta lo establecido en el Capítulo 6 del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y el Documento Conpes 3932 de 2018.
3. Establecer y coordinar la ejecución, de los modelos de gestión, gerencia y seguimiento para la implementación del presente PATR, que permitan articular la planeación, priorización y concurrencia de las intervenciones e inversiones de los tres niveles de gobierno y otros actores, para el logro de los objetivos, metas, acciones e iniciativas incluidos en el mismo."[5]
   Si se trata de un compromiso del gobierno nacional deberían incorporarse los PATR directamente en el Plan Nacional de Desarrollo y en los presupuestos generales de la nación por parte de las entidades correspondientes. Pero no: el gobierno nacional (representado por la ART) se compromete a "gestionar la inclusión del presente PATR en el Plan Nacional de Desarrollo". ¿Ante quién se compromete el gobierno nacional? ¿Ante el propio gobierno nacional? En el caso de las entidades territoriales el compromiso es también bastante gaseoso: "Articular los programas y proyectos incluidos en sus planes de desarrollo, con las acciones e iniciativas propuestos en el presente PATR."

En conclusión, todo parece indicar que podríamos estar ante otro ejercicio típico de "tomadera de pelo" de las entidades estatales con relación a las comunidades. Sin embargo, este tipo de ejercicios cumplen una labor ideológica y política muy importante, dado que canalizan las energías de la gente, hacia ejercicios inútiles e ilusiones sin mucho fundamento.

Es claro que puede haber mejoramientos en cuanto a infraestructura vial, de acueductos y alcantarillados y de educación y salud, aunque no es muy sencillo en un contexto de corrupción generalizada y de control de las administraciones públicas por intereses privados.

Sin embargo, no hay opciones reales, y no se evidencian en los PATR consultados, en cuanto a cambios en las condiciones de trabajo de la población más pobre, sea por la vía de contratos como asalariados o por el camino del desarrollo y consolidación de actividades productivas por cuenta propia o mediante figuras cooperativas. El desarrollo se enmarca dentro de condiciones capitalistas que imponen límites a las acciones con relación a la producción; por una parte, se trata de regiones donde, en general, no hay incentivos suficientes para la operación de empresas privadas que contraten trabajadores asalariados. Por la otra, los productores campesinos se enfrentan a mercados con excesiva competencia, ya sea entre los mismos pequeños productores o con empresas capitalistas con mayor capacidad. Ha sido tradicional en los programas de desarrollo rural que se pueden lograr ciertos avances (precarios por cierto) en cuanto a acceso a la tierra, riego, capacitación, asistencia técnica, semillas, etc., pero cuando aumenta la producción se descubre el agua tibia: que no hay mercados suficientes donde vender los productos. El problema de fondo no está en sembrar, el problema de fondo está en vender a precios que permitan recuperar los costos y generar un excedente. La fuente fundamental de la pobreza está en los bajos niveles salariales o en la carencia de ingresos suficientes en actividades independientes de pequeña producción (rural y urbana). No aparecen metas concretas en los PATR con respecto a estos dos puntos y el propósito de sentar las bases para una transformación estructural del campo no tiene sustento alguno.

Alberto Maldonado Copello

Foto tomada de: W RADIO

---

[1] Documento CONPES 3932 de 29 de junio de 2018, Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf

[2] Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR Subregión Sur de Bolívar, comprende los municipios de Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití, Yondó, fecha de suscripción: 2018-08-01; Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR Subregión Arauca, comprende los municipios de Arauquita, Forult, Saravena y Tame, fecha de suscripción: 2018-08-03.

[3] Los dos PATR tienen la misma estructura y casi la misma extensión (22 páginas), lo cual resulta de la definición metodológica hecha por la Agencia para la Renovación del Territorio y tienen las siguientes partes: 1. Antecedentes y metodología participativa; 2. Componentes estratégicos, dentro del cual están 2.1. Visión subregional; 2.2. Diagnóstico subregional; 2.3. Objetivos por pilar; 2.4. Iniciativas (de origen municipal y subregionales); 2.5. Indicadores por estrategia de política pública; 2.6. Metas globales y costos mínimos indicativos, 3. Consideraciones; y 4. Acuerdo de gestión; 5. Duración; y 6. Participación.

[4] No es posible a partir de los documentos tener una aproximación a la calidad de los procesos participativos.

[5] Este texto es igual en los PATR revisados