

Imprimir

En reciente artículo publicado en Razón Pública Rocío Londoño[1] presentó un resumen del decreto que reglamentó los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), expuso algunos retos y dificultades, y formuló algunas preguntas sobre asuntos que en su opinión deberían ser precisados. Una de las preguntas era ¿cómo se va a garantizar la coordinación interinstitucional? Quiero referirme a este punto, dado que el decreto no incluyó ninguna medida efectiva que contribuya a garantizar esta coordinación.

Los PDET son una herramienta acordada entre el gobierno nacional y las FARC-EP en el documento de Acuerdo Final para implementar la reforma rural integral. Mediante los PDET se deben articular las acciones de los distintos niveles de gobierno a ejecutar en los territorios prioritarios que se establecen en el decreto 893 de 2017. Según lo acordado, se van a formular y ejecutar 16 PDET, en igual número de subregiones, que cubren 170 municipios, caracterizados por mayor afectación del conflicto, presencia de cultivos ilícitos, mayores niveles de pobreza y menor capacidad administrativa institucional. En los PDET se deben concretar los diversos planes nacionales (educación, salud, electrificación, infraestructura vial, etc.) para el desarrollo rural así como las acciones de las entidades territoriales. Se trata, por tanto, de instrumentos que deben articular varios sectores y niveles de gobierno, pero el decreto 893, sin embargo, no estableció obligaciones precisas a las entidades para garantizar la coordinación; los puntos relacionados con la coordinación son:

- Crea en el artículo 4º el Plan de Acción para la Transformación Territorial para instrumentalizar cada PDET pero, a pesar de que en el Acuerdo Final se estableció que los PDET deben incluir proyectos de las entidades nacionales relacionadas y las entidades territoriales, el decreto no incluyó expresamente la obligación de dichas entidades de participar en la construcción del PATR.
- En el artículo 6, denominado armonización y articulación, se señala que los PDET y los PATR deben articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; este artículo es simplemente la manifestación de un buen deseo, sin medidas efectivas para concretarlo.

- En el artículo 7º se asigna a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) la coordinación de la estructuración y ejecución de los proyectos de los PATR en articulación con las entidades nacionales, territoriales y autoridades tradicionales de los territorios en los pueblos, comunidades y grupos étnicos, pero no le da facultades precisas para que las entidades se vinculen.

Si algo caracteriza a las entidades nacionales es su falta de armonía y coordinación, especialmente en su actuación en los territorios, como lo evidencia, por ejemplo, la experiencia con la política de víctimas, sobre la cual la Corte Constitucional ha insistido repetidamente en la necesidad de una actuación coordinada de las entidades públicas para garantizar los derechos a la población víctima. En la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios también se asignó a la Unidad de Víctimas la tarea de coordinación interinstitucional y se creó un instrumento denominado Plan de Acción Territorial para la atención de las víctimas. Este PAT, cuya finalidad es similar a la del PATR, debe elaborarse para cada municipio y debería en teoría incluir las metas, acciones y recursos de todas las entidades con competencias en atención a las víctimas; en la práctica, sin embargo, ha sido extraordinariamente difícil lograr que tanto la nación, como los departamentos, definan y precisen su participación en estos PAT y en la práctica, por tanto, la mayoría de estos instrumentos son incompletos. Como consecuencia, los Comités Municipales de Justicia Transicional, carecen de un instrumento fundamental para sus acciones de planeación y seguimiento y la participación ciudadana no encuentra un referente eficaz.

Una dificultad grande para elaborar estos PAT radica en que las entidades nacionales y departamentales no están obligadas a territorializar por municipios sus metas, acciones y recursos, y mucho menos a aceptar la coordinación de una agencia como la Unidad de Víctimas. Tradicionalmente, la nación regionaliza o territorializa su plan de desarrollo y su presupuesto por departamentos y rara vez llega hasta el nivel municipal, que es el relevante para facilitar la coordinación y la participación ciudadana. A finales de 2015, la Unidad de Víctimas, en cumplimiento de una orden de la Corte Constitucional, elaboró y logró la expedición del decreto 2460 , que incluye un artículo donde se obliga a que en los PAT se incluya un tablero de control, donde cada entidad nacional responsable debe incluir sus compromisos específicos con las víctimas en cada municipio anualmente. La Unidad de

Víctimas está intentando que se construyan efectivamente estos tableros de control y es una experiencia que debería estudiar la Agencia para la Renovación del Territorio.

La elaboración de los PDET puede enfrentar los tradicionales problemas de lentitud burocrática, bajo la cual se esconde usualmente la falta de voluntad efectiva de cumplir con los compromisos; esto puede agravarse considerando, que como lo muestra Rocío Londoño en su artículo, se está adicionando un nuevo instrumento de planeación, ahora subregional, los PDET, que incluyen a su vez los PATR, a los instrumentos ya existentes: planes de desarrollo territoriales, planes de ordenamiento y plan nacional de desarrollo. El Gobierno Nacional podría manifestar su voluntad política efectiva adelantando algunas acciones inmediatamente que podrían contribuir a generar mejores condiciones para la coordinación y el cumplimiento de las funciones de la ART en la materia:

- La elaboración del presupuesto de la nación para 2018 podría desde ya incluir un anexo donde se especifiquen las metas, acciones y recursos previstos para cada uno de los 170 municipios prioritarios en el decreto 893 de 2017, a cargo de cada una de las entidades responsables, dándole especial énfasis a los servicios y bienes en materia de apoyo al desarrollo rural productivo: asistencia técnica, crédito, adecuación de tierras, comercialización, infraestructura vial, etc.
- La parte correspondiente a cada municipio debe ser remitida a las autoridades territoriales correspondientes, al consejo municipal de planeación, al consejo municipal de desarrollo rural, a los núcleos veredales de participación, a los consejos comunitarios, los resguardos indígenas y las zonas de reserva campesina. Esta información es un insumo base para la elaboración del componente del PATR de cada municipio, y para su distribución por zonas dentro del territorio municipal.
- Determinar mediante ley la obligación de los departamentos de territorializar su inversión en cada uno de los municipios prioritarios, en forma similar a lo determinado para la nación en los puntos anteriores, con el fin de contar con la agregación de la actuación tanto de la nación como del nivel intermedio.
- Determinar mediante ley la obligación de los municipios de precisar las metas con cargo a los recursos del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, destinados

a las zonas rurales y a la población rural. Los municipios tienen actualmente la obligación de establecer metas de cobertura, continuidad y calidad de los servicios con cargo al SGP y de reportar los avances a los Consejos Municipales de Planeación. Esta obligación debe precisarse para que se fijen metas y se rinda cuentas para la zona urbana y para la zona rural, de forma tal que se pueda incidir y hacer seguimiento a la disminución de las brechas.

- Modificar la ley 715 de 2001 para incluir una participación específica para financiar los bienes y servicios para apoyar el desarrollo rural por parte de los municipios.
- Determinar mediante ley o decreto la obligación de las entidades nacionales y departamentales de aportar a la construcción de los PDET y los PATR en plazos y condiciones específicas, y de participar en estas actividades bajo la coordinación de la ATR.
- Establecer la obligatoria asistencia de representantes de cada una de las entidades nacionales y departamentales a los espacios de planeación y seguimiento municipales.

En reciente nota en la Revista Semana[2], el Ministro del Postconflicto Rafael Pardo y Mariana Escobar directora de la Agencia para Renovación del Territorio, informaron sobre el inicio de la implementación de la reforma rural integral mediante el diseño de los PDET. Según el cronograma presentado, los PATR se estarían construyendo entre marzo y abril de 2018, momento en el cual ya están aprobados los presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, lo que implicaría que apenas comenzarían en forma a ejecutarse en 2019. Sin embargo, como hemos mencionado, desde ya se podrían comenzar a incluir metas, acciones y recursos para 2018, con lo cual se mostraría un compromiso inmediato del Estado que daría confianza al proceso, dado que salvo la mención al proyecto de reforma al sistema de regalías para destinar a la construcción de vías terciarias, no se dijo nada en la nota de Semana sobre los recursos públicos para 2018. Además, de este modo se podrá verificar cuáles son recursos corrientes y cuáles recursos nuevos, según lo establece el propio decreto.

NOTAS

[1]

<http://razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/10373-los-programas-de-desarrollo-territorial-qu%C3%A9-son-y-c%C3%B3mo-van-funcionar.html>

[2]

<http://www.semana.com/nacion/articulo/plan-desarrollo-territorial-para-reducir-brecha-entre-campo-y-ciudad/532854>