

Imprimir

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”, elemento base del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En el Decreto 893, como en el Acuerdo Final, el objetivo de los PDET se define en el marco del Estado Social de Derecho, para “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” buscando, entre otros:

- Mejorar el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales en clave de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales;
- Proteger la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- Desarrollar la economía campesina y de las comunidades étnicas, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales;
- Proveer los bienes públicos esenciales, nacionales y locales, a los ciudadanos de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto de manera concertada con las comunidades, y así lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, como el fortalecimiento de los encadenamientos entre la ciudad y el campo;
- Reconocer y promover las organizaciones sociales para que hagan parte de los procesos consensuales de intervención pública de transformación estructural del campo; y,
- Hacer del campo colombiano un escenario seguro de reconciliación y paz; donde los ciudadanos sean el eje de intervención (Acuerdo Final. Pág. 21 a 23).

Con base en el Acuerdo Final, y los criterios de priorización (i) los niveles de pobreza; ii) el

grado de afectación del conflicto armado interno; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas), la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) definió un conjunto de 170 municipios reunidos en 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Mapa y Anexos).



Las características socio-económicas de los municipios va a ser importante a la hora de definir el tipo de intervención a realizar, como los roles y responsabilidades de los actores, por eso ésta aproximación.

### Índice de Ruralidad

Teniendo como base las variables del Censo Agropecuario (DANE, 2014) realizado en todos los municipios del país y variables poblacionales (población por kilómetro cuadrado, grado de urbanización, entre otras) se construyó un Indicador Sintético de Ruralidad para los municipios colombianos, y con base en él, se caracterizaron los 170 municipios y los 16 PDTs (Cuadro).



Entre los aspectos a destacar, además de la heterogeneidad existente entre ellos como a su interior (Anexo Ruralidad), está el peso específico de los territorios étnicos: 26% en promedio en los PDET; 90.5% en el Chocó; 87.8% en Pacífico y Frontera Nariñense; y, 83.3% en Pacífico

Medio.

Un segundo elemento se corresponde con el alto porcentaje del área en bosques naturales (45.5% en promedio) como agrícola (49.1%). Y el área agrícola usándose en lo fundamental en pastos.

Desde lo poblacional, la característica es un alto grado de ruralidad (Población Rural/Población total) y un reducido número de personas por kilómetro cuadrado (baja densidad poblacional).

Capacidad Fiscal

La capacidad fiscal de los 170 municipios puede ser medida a partir del Valor Agregado por habitante o del recaudo fiscal por habitante.

Valor Agregado per cápita

El total de los 170 municipios generan cerca del 9% del Valor Agregado Nacional y concentran el 14% de la población colombiana. Su ingreso per cápita, en promedio, resulta ser el 64% del promedio nacional.

Existe bastante heterogeneidad entre las diferentes zonas, p.e. los municipios del área del

PDET de Pacífico y Frontera Nariñense tienen un Valor Agregado cercano a los \$6 millones por habitante, mientras que en el Sur de Bolívar es de \$17 millones por habitante. De igual manera, hay diferencias importantes al interior de cada uno de los PDETS, donde hay municipios que tienen un valor agregado por habitante superior al de Bogotá, entre ellos: Caloto (355); Villagarzón (116); Agustín Codazzi (102); Becerril (385); La Jagua de Ibirico (497); Cantagallo (227) y Yondó (208); sin embargo la mayoría de ellos tienen una muy baja capacidad productiva para generar recursos propios.



### Ingreso Tributario por habitante

Los ingresos fiscales propios de una Entidad Territorial resultan ser una buena aproximación de la capacidad fiscal municipal. En el Formato Único Territorial (FUT) se consolidan los ingresos de las entidades territoriales y con base en esta información se realizan los cálculos que aquí se presentan.

Los resultados consolidados muestran que en éstas áreas los municipios tienen una muy baja capacidad fiscal ya sea que se mida como proporción del ingreso fiscal por habitante de la ciudad capital o por su recaudo tributario. La correlación es casi uno a uno con el valor agregado per cápita que se presentó arriba; y de los 170 municipios tan sólo la Jagua de Ibirico tiene un recaudo por habitante superior al de Bogotá D.C.

El resultado anterior, junto a la experiencia en la puesta en marcha de la ley de víctimas y restitución de tierras en el territorio y del sistema de corresponsabilidad diseñado con base en los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, son definitivos para que la armonización de los PDET con el Plan Nacional de Desarrollo, en general, y el Presupuesto General de la Nación, en particular, sea eficiente, efectiva y equitativa para lograr los objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Artículo 6 del Decreto 893).

Si bien el Decreto 893 antepone la sostenibilidad fiscal y la regla fiscal (Art. 9) a la provisión de los bienes públicos esenciales requeridos para cerrar las brechas socioeconómicas existentes no sólo con la parte urbana sino con el resto de municipios del país, cabe anotar los aspectos señalados por la Corte Constitucional acerca del derecho que tienen los ciudadanos que el Estado les garantice la provisión para el acceso a tales bienes y servicios esenciales como son la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, la vivienda, entre otros; más aún cuando la capacidad fiscal de éstas entidades territoriales es tan baja, obligando al Estado, en general, y al Gobierno Nacional, en particular, a realizar inversiones adicionales a las ya programadas por las entidades públicas en su Plan Plurianual de Inversiones (Acto Legislativo 01 del 2016).



Fuente: FUT y cálculos propios

## Solicitudes de Restitución de Tierras

A partir de la Información suministrada por el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que administra la Unidad de Restitución de Tierras, al 31 de diciembre de 2016, el número de solicitudes en los 16 PDET y 170 municipios definidos en el Decreto, permite afirmar que de las 100 mil 158 solicitudes, cerca de 49 mil 23 (48.9%) se encuentran localizadas en éstas áreas. De éste 48.9%, tan sólo el 43.2% están en las zonas microfocalizadas. En otras palabras, hay 27 mil 825 solicitudes en zonas no microfocalizadas y por tanto no se puede iniciar el proceso de restitución de tierras.

Una de las intervenciones públicas importantes en estas áreas, a efecto de cumplir con la meta de formalización de la propiedad en los PDET (A.F. Pág. 14) va a estar asociada con el proceso de restitución de tierras que se lleve a cabo en las áreas definidas en el artículo 3 del Decreto 893 de ahí la necesidad de impulsar el proceso de restitución de tierras como parte integrante de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en los municipios definidos en el Decreto 893 del pasado 28 de mayo de 2017.



De las 49.488 solicitudes en las áreas de los PDET, el 64% declara que abandonaron el predio; el 6% que fueron despojados; y el 29% que los despojaron y/o abandonaron, y el restante, 1% no responde. Así pues, el principal hecho corresponde al abandono; y, al indagarlos sobre el actor que causó el abandono del predio, un 48% señala a la guerrilla, de

manera exclusiva.

### Indicador de Seguridad

En los municipios definidos en el Decreto, el comportamiento de la seguridad va a ser determinante para la microfocalización en el proceso de restitución de tierras como en la puesta en marcha del Acuerdo Final, dado que la mayoría de los municipios de los PDET se encuentran en un nivel alto (51 de 170 que equivale al 30%) y muy alto (63 de 170 es decir el 37.5%) de inseguridad (Cuadro); y, muchos de ellos se encuentran en áreas de influencia de las FARC-EP lo que puede contribuir al mejoramiento de la seguridad de éstas zonas, sin desconocer que el monopolio de las armas y de la justicia es un bien público esencial que debe proveer el Gobierno Nacional con sus fuerzas militares en todo el territorio nacional.



Fuente: Índice de Incidencia del Conflicto Armado DNP. Cálculos propios.

Población Víctima del Conflicto Armado

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), cerca del 56% de los ciudadanos registrados pertenecen a los municipios que conforman los PDET. De igual manera, permite afirmar que la mayoría de PDET son básicamente expulsores, pues el número de ciudadanos desplazados es mayor al número de ciudadanos recibidos. Tan sólo 2 PDET, el de la Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera; y, el del Urabá Antioqueño resultan ser receptores netos.



Fuente: RUV y cálculos propios.

De los 15 municipios receptores netos de ciudadanos desplazados se encuentran 4 ciudades capital de departamento: Piendamó; Santander de Quilichao; Los Andes; Caucasia; Murindó; Florencia; Mocoa; Manaure; Valledupar; Fonseca; Santa Marta; Apartadó; Carepa; Chigorodó; y, Turbo (Anexo RUV).

Ahora bien, a efecto de evaluar el posible impacto del desplazamiento forzado en los municipios el índice de presión resulta ser una buena aproximación, ya que relaciona el número de ciudadanos recibidos con la población total. Los ciudadanos que una entidad territorial recibe debe garantizarles la provisión de bienes públicos esenciales que el Estado está en la obligación de proveerles, entre ellos: educación; salud; agua potable; vivienda.

La evolución histórica del indicador de presión permite observar la dinámica del conflicto en el territorio como su intensidad. Por ejemplo, el conflicto a finales de los noventa en los



Montes de María, el Sur de Córdoba y el Sur de Bolívar; o durante toda la década del 2000 en la Macarena y el Guaviare como en la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño; o el traslado a la zona sur-occidental: Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñence.



En suma...

Los PDET son instrumento importante para la puesta en marcha del Acuerdo Final, sin embargo, la provisión de los bienes públicos esenciales que en éstas zonas requieren los ciudadanos va a depender de la capacidad fiscal del Gobierno Nacional, así como en la definición de los nuevos recursos de financiación del Plan Plurianual para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2016), pues son muy pocas las Entidades Territoriales Municipales que tienen la capacidad fiscal para contribuir a ello. De ahí la importancia del sistema de corresponsabilidad que se logre definir en el marco del Acuerdo Final.

La tierra es en éstas áreas un bien fundamental para mejorar la calidad de vida de la población, tal y como sucede en la mayoría de municipios altamente rurales, de ahí que esta sea una oportunidad para que se impulse el proceso de restitución de tierras en estas áreas, entendiendo que buena parte del proceso estará supeditado a las condiciones de seguridad, que deben de mejorar pues muchas de ellas eran zonas donde actuaban las FARC-EP y donde el Estado debe entrar a garantizar el monopolio de las armas y de la justicia.

Jorge Enrique Espitia



















	PTERRETNICO	PTAGRO	PTBOSQUES	DENSIDAD	GRARUR	PTPASTOS	PTAGRICOLA
Carepa	0.1	89.0	5.1	149.0	22.7	34.9	46.0
Chigorodó	19.3	50.0	42.3	127.1	12.5	22.5	23.7
Dabeiba	41.7	20.5	75.3	12.2	61.6	6.2	5.7
Mutatá	39.6	41.0	49.3	18.8	73.2	26.8	8.4
Necoclí	3.7	85.2	9.8	46.5	75.2	52.1	17.0
San Pedro de Uraba	0.9	91.4	4.5	65.4	54.6	49.7	35.7
Turbo	35.2	29.5	66.7	52.9	60.1	17.3	10.3
Total general	26.3	49.1	45.5	131.7	55.8	21.5	12.6

Donde:

PTERRETNICO: Porcentajes en Territorios étnicos (Ha étnicas/Ha Total);

PTAGRO: Porcentaje del Área Agropecuaria;

PTBOSQUES: Porcentajes del Área en Bosques;

PTPASTOS: Porcentaje del Área en Pastos;

PTAGRICOLA: Porcentaje del Área Agrícola;

DENSIDAD: Población por Km<sup>2</sup>;

GRARUR: Población rural / Población Total.

Fuente: Censo Agropecuario DANE 2014. Cálculos Propios.