

# Los ajustes institucionales del post-acuerdo y su impacto en el desarrollo económico y el progreso social<sup>1</sup>

El presente documento recoge las reflexiones abordadas en la mesa de expertos *Los ajustes institucionales del post-acuerdo y su impacto en el desarrollo económico y el progreso social*, convocada por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer el 16 de agosto de 2018. Dicha mesa se inscribe en el marco del proyecto *Calidad institucional: Fundamento del desarrollo económico y el progreso social*, cuyo objetivo principal es contribuir, mediante la deliberación pública y el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia de calidad institucional, y que pueden afectar el desarrollo económico y las perspectivas de

## Contexto

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito en 2016 entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC contiene no sólo las disposiciones más habituales en este tipo de figuras, sino que incorpora temas que atañen de manera directa a las condiciones y perspectivas de desarrollo económico y el progreso social, especialmente de la ruralidad y, en particular, de las zonas más afectadas por la confrontación armada.

En efecto: junto con previsiones relativas al desarme, desmovilización y reintegración; a la transición de la organización armada a la vida política; y al modelo de justicia transicional (*ius post bellum*); se encuentran en el Acuerdo otras relativas a la reforma rural integral –no sólo en función de la reintegración económica de los ex combatientes sino del

mejoramiento de las condiciones de los territorios– y al problema de las drogas ilícitas –incuestionablemente, uno de los combustibles de distintas formas de violencia en Colombia<sup>2</sup>.

*El Estado colombiano ha impulsado a lo largo del tiempo marcos normativos y políticas públicas orientadas al desarrollo económico y social de la ruralidad*

A continuación, se examinan sucintamente algunos aspectos particularmente relevantes de la dimensión económica del Acuerdo Final y se comparten algunas reflexiones sobre los desafíos que plantean para aprovechar su potencial como instrumentos de estabilización en el escenario post-acuerdo.

## *Reforma rural integral, ordenamiento y desarrollo territorial, y formalización y propiedad de la tierra*

La necesidad de una reforma agraria integral y del perfeccionamiento del régimen de tenencia y propiedad de la tierra no surgieron con ocasión de la confrontación con las FARC. Tampoco puede decirse que el Estado colombiano no haya impulsado con la adopción de marcos normativos y políticas públicas orientadas a satisfacer esa necesidad. Lo anterior no implica, naturalmente, desconocer las limitaciones y deficiencias en los resultados obtenidos, ni la persistencia de algunos problemas y dificultades. Ni mucho menos, el imperativo de crear condiciones de competitividad, estimular la productividad, y facilitar la inserción económica de la ruralidad para generar así nueva riqueza y mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo.

Es en ese contexto que debe entenderse la ambiciosa agenda contenida en el punto 3 del Acuerdo Final, de evidente vocación programática (y por lo tanto, de desarrollo progresivo y gradual), cuya ejecución demanda nuevos marcos

1. Andrés Molano Rojas, Director Académico; Juan Guillermo Moncada Solórzano, Investigador Asistente y Jimmy González Carvajal, Pasante de Investigación - Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

2. Estos asuntos corresponden a los puntos 1 (Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral); 3 (Fin del conflicto), específicamente en lo referente a la reincorporación económica (individual o asociativa) de ex combatientes; y 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas) del Acuerdo Final.

## en breve

normativos, la construcción de nuevas capacidades y el mejoramiento de las existentes, la adopción de políticas públicas pertinentes, y recursos suficientes para el logro gradual y sostenible de los objetivos y metas establecidos.

Según el Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia del Instituto Kroc, de las 29 previsiones principales en materia de reforma rural, 15 (52%) no se han empezado a desarrollar o ejecutar todavía, 11 (38%) se han implementado mínimamente, 2 (7%) están en estado de implementación intermedio, y solo una (3%) se ha ejecutado por completo<sup>3</sup>.

Algunos desafíos particularmente relevantes en esta materia tienen que ver con:

- La adopción de un régimen moderno de propiedad, tenencia y aprovechamiento de la tierra, que ofrezca seguridad jurídica y permita aprovechar el potencial económico de la ruralidad.
- La expedición de la legislación relativa al Sistema de Catastro Multipropósito, herramienta fundamental para la función de registro, el avalúo de los predios, la tributación y la legalización de la propiedad.
- El diseño de una estrategia de articulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con el Plan Nacional de Desarrollo, y los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales.
- El establecimiento de reglas claras so-

bre el ordenamiento territorial, el uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales en la ruralidad.

- El diseño e implementación de un marco normativo y adecuadas políticas públicas que permitan la coexistencia de distintos modelos de desarrollo económico en la ruralidad pero que, en todo caso, fomenten los encadenamientos productivos, la generación de valor, y la inserción en los mercados nacional e internacional, sobre la base de una mayor competitividad y atractividad del sector rural, con la participación activa de la empresa privada.

*Es fundamental que las iniciativas productivas estén acompañadas del despliegue institucional y la infraestructura necesaria para facilitar su inserción en el mercado*

### ***Reincorporación económica de excombatientes y su vinculación productiva en la sociedad colombiana***

La reincidencia de los ex combatientes ya desmovilizados de las FARC constituye uno de los principales riesgos del post-acuerdo y uno de los desafíos más importantes en materia de estabilización. La reincidencia puede ser el resultado de la atracción que ejerzan sobre ellos las disidencias de la propia guerrilla de las FARC —aquellas unidades que nunca se sumaron a las conversaciones de La Habana o que abandonen el proceso de DDR—, organizaciones armadas ilegales como el ELN, o grupos dedicados distintas formas de economía criminal —frecuentemente dotados de

estructuras armadas de apoyo. Aunque hay una tasa relativamente normal de reincidencia y de abandono del proceso de DDR en toda experiencia similar a la que actualmente vive el país, es imperativo reconocer la existencia de vulnerabilidades y e incentivos perversos específicos, y adoptar medidas integrales y multidimensionales de anticipación y contención.

En ese orden de ideas, es preciso reconocer que una de las amenazas más graves para la reincorporación económica de los ex combatientes es la expansión sin precedentes de los cultivos ilícitos y el ensanchamiento del negocio del narcotráfico. No se puede, por lo tanto, separar el abordaje del problema de las drogas ilícitas de la sostenibilidad de la implementación del Acuerdo en este y otros aspectos —valga decir, en materia de reforma rural.

En buena medida, el éxito de la reincorporación depende de la vinculación de los ex combatientes a proyectos productivos pertinentes, viables y sostenibles. Ya se trate de emprendimientos individuales o asociativos, es fundamental que las iniciativas estén acompañadas del despliegue institucional y la infraestructura necesaria para facilitar su inserción en el mercado.

El proceso de formulación y radicación de proyectos productivos para excombatientes ante la Mesa Técnica del Consejo Nacional de Reincorporación avanza muy lentamente. Según el Informe Técnico de Acompañamiento a la Implementación del Acuerdo Final del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), se han registrado 214 iniciativas productivas en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, de las cuales, 35 se encuentran en fase de formulación. Para finalizar este inven-

3. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia diciembre 2016 – mayo 2018 (Universidad de Notre Dame, Colombia agosto de 2018) 27. Disponible en: [http://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](http://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf). Este informe es elaborado por el Instituto Kroc en virtud de encargo derivado del Acuerdo Final.

## en breve

tario, sólo 5 de estos últimos han sido ya radicados ante la Mesa Técnica<sup>4</sup>.

### ***Obras por impuestos: oportunidad para apalancar el desarrollo económico en los territorios más vulnerables***

La oferta y provisión suficiente de bienes y servicios públicos juega un papel determinante para el logro de los objetivos contenidos en el Acuerdo Final. Como ocurre en el caso de la reforma rural, este es un objetivo que el Estado colombiano ha venido persiguiendo consistentemente a través de los años, para lo cual se han adoptado diversos instrumentos legales y de política pública, a los cuales se han destinado importantes recursos. No se trata, por lo tanto, de un asunto que solo en virtud del Acuerdo Final haya ingresado a la agenda pública; ni de uno en el que no haya habido avances durante los últimos años, al margen y con independencia de lo negociado en La Habana, y, en todo caso, a pesar de la confrontación armada.

El programa de Obras por Impuestos busca involucrar al sector empresarial en la generación de infraestructura en los territorios, con el fin de anclar actividades productivas, reducir el déficit existente, y, por lo tanto, aumentar las perspectivas de desarrollo y progreso, incluyendo las que pueden derivarse de procesos sostenibles de reincorporación económica de ex combatientes. Este programa ofrece a las empresas la reducción de hasta un 50% de su impuesto a la renta en contraprestación de

4. Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos y Organización de Estados Iberoamericanos, *Informe Técnico de Acompañamiento a la Implementación del Acuerdo Final* (Colombia: Centro de Investigaciones Altos Estudios Legislativos y Organización de Estados Iberoamericanos, 2018).

la ejecución y entrega de un proyecto de inversión para el mejoramiento, dotación o construcción de infraestructura de educación pública, salud pública, energía, agua potable y alcantarillado o infraestructura vial, en los 344 municipios que constituyen las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC). La Agencia para la Renovación del Territorio (ART) coordina el banco de proyectos de esta iniciativa y ejerce el control legal sobre los mismos<sup>5</sup>.

*La oferta y provisión suficiente de bienes y servicios públicos juega un papel determinante en el desarrollo económico y el progreso social en la ruralidad*

Según el Ministerio de Hacienda, hasta mayo de 2018 se habían aprobado 23 proyectos bajo este esquema, por un total de \$220.616 millones, la mayoría de los cuales se invertirán en infraestructura vial, con nueve propuestas aprobadas. El segundo lugar lo ocupa la educación pública con siete propuestas. El tercero, los proyectos de agua potable y alcantarillado (seis). En materia de energía hay, por otra parte, una propuesta aprobada. Se han presentado 30 empresas de diversos sectores para aplicar al programa de obras por impuestos entre las que destacan: Ecopetrol, EPM, Corona, Cerrejón, entre otros. Estas iniciativas tendrán lugar en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Arauca, Nariño, Guajira, Cesar,

5. Agencia de Renovación del Territorio –ART, “Obras por Impuestos” Presidencia de la República, [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras\\_por\\_impuestos](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos) (Consultada el 21 de agosto de 2018).

Tolima, Putumayo, Sucre, Cauca, Meta y Huila<sup>6</sup>.

### **Algunas conclusiones e ideas para la acción**

- La reforma rural y la modernización del régimen de propiedad y tenencia de la tierra no es sólo un compromiso derivado del Acuerdo Final ni puede estar supeditado únicamente a los términos en él contenido. En efecto: se trata de una tarea que el Estado colombiano ha venido abordando a lo largo del tiempo, con avances que no pueden ser desconocidos ni desaprovechados. Resulta pertinente abrir el debate público y plantear el proceso de reforma rural en clave estructural y estratégica y no simplemente como resultado de las negociaciones de La Habana.
- La reforma rural debe apuntar al mejoramiento de las condiciones de competitividad, productividad y atractividad de los territorios. Sólo así se dará sostenibilidad y viabilidad al desarrollo económico y el progreso social en la ruralidad, mediante la creación de condiciones institucionales y materiales que faciliten los emprendimientos, atraigan la inversión, estimulen los encadenamientos, y propendan por la inserción de los territorios en los circuitos económicos. En ese sentido, la reforma rural es una oportunidad para que el Estado abra espacios para el mercado y para

6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Boletín No. 058. “Aprobados 23 proyectos en ‘Obras por Impuestos’ por más de \$220 mil millones” Ministerio de Hacienda, [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-115655%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-115655%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased) (Consultada el 22 de agosto de 2018)

que el mercado abra espacios para el Estado en la ruralidad.

- Las oportunidades que ofrece el post-acuerdo para el desarrollo económico y la generación de nueva riqueza están intrínsecamente vinculadas a la generación de condiciones adecuadas de seguridad física y seguridad jurídica en los territorios y para todos los actores económicos. Sin esas condiciones, ni la reforma rural,

ni la reincorporación económica de los ex combatientes, ni el aumento de la oferta de bienes y servicios públicos, ni la mayor presencia institucional serán posibles ni sostenibles en el tiempo.

- En consonancia con lo anterior, la amenaza que representan las distintas formas de economía subterránea, y en particular, las economías ilícitas y criminales, debe ser cuidadosamente

estimada y abordada.

- El éxito de la reforma rural está directamente relacionado con la calidad de la articulación Nación-territorios y al modelo de ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial, en su sentido más amplio, es una premisa y al mismo tiempo un elemento estructural del desarrollo económico y el progreso social en la ruralidad.

