

Bogotá D.C., 4 de Septiembre de 2015

El crecimiento económico desde y para los territorios. Una revisión de la infraestructura institucional para la participación de las comunidades en el diseño de sus proyectos económicos

Economic growth from and to the territories. A review of the institutional infrastructure for community participation in the design of their economic projects

*Cristian Orlando Trujillo Castro*⁷⁶

Abstract

This document seeks to make a brief analysis of the institutional resources aimed to inforce for the participation of communities in the periphery, in the creation of projects of economic growth that will be executed in their territories, focusing on the infrastructure that the current National Plan of Development set to generate / strengthen these processes (or the contrary).

Keywords: Economic growth, post-conflict, territories, communities.

Resumen

El presente documento pretende realizar una breve revisión de los recursos institucionales con los que se cuentan para vincular a los territorios en el planteamiento de económicos de crecimiento económico a implementar en allí, haciendo hincapié en las medidas que el actual Plan Nacional de Desarrollo establece para generar/potenciar estos procesos (o lo contrario).

Palabras clave: Crecimiento económico, Posconflicto, Territorios, Comunidades.

76 Economista y Especialista en Análisis de Políticas Públicas en Formación, de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá. Correo: cotrujillo@unal.edu.co

“La buena voluntad no produce por sí misma ninguna iniciativa y antes bien, si no se la acompaña de propuestas concretas, específicas, viables y operativas, termina marchitando los esfuerzos y estimulando la retórica y la demagogia”

Jesús Antonio Bejarano citado en Corredor (2001)

I. Introducción

Las diferencias en los niveles de desarrollo económico existentes entre distintas categorías territoriales del país (campo-ciudad, municipios, regiones) resultan evidentes y crecientes⁷⁷, de modo tal que diversos autores (Palacios & Safford [2002], Bushnell [1996]) afirman que en Colombia en realidad conviven múltiples países según sus grados de desarrollo. Es tan considerable la magnitud de esta divergencia que autores como Serje (2011) establecen que su mención es un lugar común en los estudios regionales sobre el país.

Con el paso del tiempo, y contrario a lo esperado desde la teoría económica tradicional, las brechas entre los territorios se han acentuado con implicaciones esperables en términos de garantía de derechos a las poblaciones. Así, mientras que en los territorios claves del crecimiento económico nacional se alcanzan coberturas casi completas de educación secundaria, acueducto y alcantarillado, en los territorios secundarios, estos servicios se mantienen aún como promesas de un futuro mejor que parece lejano (DANE).

Según algunos de los académicos de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, creada en el marco del actual proceso de paz, esta marginación en el goce del Estado de Derecho ha actuado como catalizadora del conflicto armado que actualmente se está intentando superar. Esta circunstancia ha servido como elemento justificador y legitimador de la actuación insurgente, así como de causa para el surgimiento de actividades económicas ilegales que sostienen las finanzas de estos grupos, como el narcotráfico.

En este contexto, resulta pertinente prestar especial atención a la creación de condiciones óptimas de crecimiento económico en las áreas periféricas que permitan un cierre de brechas de ingresos entre los distintos entes territoriales nacionales, y así conlleven a que eventualmente estas distintas sociedades se hagan efectivamente iguales como miembros de un mismo Estado, en la medida en que se homologuen sus niveles de satisfacción de los derechos establecidos en la Carta Constitucional.

Esta convergencia se debe entender esto como una condición fundamental para garantizar el éxito de la fase del posconflicto y la no repetición del conflicto, tal como lo hace explícito Corredor (2001): “Una paz duradera sólo es sostenible sobre la base de un desarrollo social que consolide la ciudadanía y profundice la democracia” (p. 388); el Gobierno y las FARC coinciden en esta apreciación, según se infiere las medidas discutidas en el segundo punto de la agenda para la finalización del conflicto.

77 En tal sentido apunta el consenso entre diversos estudiosos del tema que dice que desde los años 60 el país “ha experimentado un proceso de polarización en el PIB per cápita regional, el cual se aceleró fuertemente en la década de 1990” (Galvis & Meisel Roca, 2000, pág. 15).

Hay múltiples medios para alcanzar las mencionadas “condiciones óptimas de crecimiento económico en las áreas periféricas”: se puede acudir a la creación de incentivos a los privados para la inversión en estas áreas, a la explotación de recursos naturales en estos lugares, al gasto público social prioritario en estas zonas, o a la realización de proyectos económicos formulados desde las comunidades habitantes de los territorios cuya mejora se busca fomentar.

Precisamente, este trabajo busca realizar una breve revisión de los recursos institucionales con los que se cuentan para vincular a los territorios en el planteamiento de proyectos económicos a implementar en allí, haciendo hincapié en las medidas que el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) –entendiéndolo como el PND de la paz– establece para generar/potenciar estos procesos (o lo contrario).

Para alcanzar tal fin, el trabajo se divide en las siguientes secciones: esta primera que sirve de introducción, una siguiente que desarrolla el porqué de esta investigación, una tercera en la que se ejecuta propiamente la investigación, y una final en la que se concluye.

II. ¿Por qué?

Como ya es claro, en este trabajo se quiere responder la siguiente pregunta: ¿cómo se busca promover la participación de las comunidades de la periferia en el planteamiento de proyectos económicos a implementar en su territorio, especialmente en el actual PND? En esta sección se responde por qué es relevante emprender esta tarea descomponiendo la pregunta en dos partes: **(1)** por qué formular proyectos económicos en la periferia y **(2)** por qué plantearlos desde la periferia.

A. ¿Por qué proyectos económicos en la periferia?

- 1.1. Porque lo económico ha jugado un papel protagónico en la explicación del conflicto. La desigualdad regional es un importante factor promotor del conflicto armado. Al respecto, Corredor (2001) plantea que los desequilibrios regionales son...

...“un verdadero caldo de cultivo para que se reproduzcan de manera permanente los conflictos, cuya resolución se pretende lograr por las vías de la “justicia privada”, ante la incapacidad del Estado de constituirse en un espacio público de intermediación y atención de los diversos intereses” (p. 390)⁷⁸.

De manera más concreta, Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) precisa que el inequitativo régimen en la tenencia de la tierra es una de las causas principales del conflicto armado en el país. Para este ente, la guerra civil de mediados del siglo pasado surgió debido a las frustraciones de dejadas por la fallida reforma agraria de Alfonso López Pumarejo. La Violencia, por su parte, no haría sino acentuar el problema precedente de tierras, debido a los múltiples despojos de terrenos que permitió.

78 Lo anterior también refuerza la idea de la importancia de la presencia del Estado en los territorios para garantizar la pervivencia de un posible posconflicto: solo de esta manera se evita que los individuos (re)tomen la justicia por su propia cuenta. Este punto se desarrollará posteriormente.

Antes que reintentar una reforma agraria, los gobiernos sucesivos optaron incentivar la colonización de tierras baldías ampliando la frontera agraria; esta política recibió un impulso externo en la forma de la crisis cafetera y la emergencia de la explotación minero-energética y agroindustrial, circunstancias que indujeron que más y más colonos se apropiaran de nuevas tierras.

La masificación de la colonización y la incapacidad del Estado de llegar a estos nuevos territorios incluidos a la Nación, crearon las condiciones propicias para la consolidación de los grupos armados en los 80s; fenómeno potenciado por la apertura económica de los 90s que, con el quiebre de firmas y la pobreza campesina que trajo consigo, estimuló el cultivo de la coca, y así dio a los grupos armados una nueva muy rentable fuente de financiamiento.

El punto es que ciertas características económicas propias de la periferia -inequidad en el acceso a la tierra, poca viabilidad de proyectos económicos en la legalidad, incentivos a la economía subterránea- se han constituido en elementos cruciales para explicar el surgimiento y la continuidad del conflicto. En esta medida, el desarrollo de iniciativas que intenten romper estas regularidades como el planteamiento de proyectos económicos desde las comunidades adquiere gran relevancia.

1.2. Porque así se aumenta la presencia -legítima- del Estado.

La presencia del Estado en los territorios en los que actualmente está ausente es otra condición vital para alcanzar una etapa de posconflicto en las condiciones óptimas. Al respecto, Antonio Navarro Wolff, protagonista del proceso de desmovilización del M19 en los 80s, establece que...

“Si el Estado no hace presencia integral en los territorios de donde salen los reinsertados, otro grupo armado ocupa su lugar (...). Desde el día 1 del posconflicto, debe haber, Presencia Integral del Estado en el Territorio (...). Los vacíos siempre alguien los llena” (Navarro Wolff, 2015).

La afirmación de Navarro, lejos de ser una advertencia, es una realidad cotidiana en el país. Actualmente, el futuro de vastos territorios de la geografía nacional está a merced de la voluntad de los grupos armados, entre otras causas **(1)** porque allí no se cuenta con un aparato represivo legal que detenga su expansión y su accionar; **(2)** porque, de hecho, en algunos territorios los grupos armados al margen de la Ley se convierten en las fuentes del orden; y **(3)** porque en muchos casos estas organizaciones se tornan en las principales fuentes de ingresos para las familias que allí habitan.

La importancia de la presencia del Estado en el posconflicto se desprende también del análisis de varios procesos de posconflicto en el mundo. En el Salvador, por ejemplo, después de la desmovilización del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional -FMLN- en 1992, no se hicieron esfuerzos por aumentar la presencia del Estado en los territorios. Esta situación permitió el surgimiento de “Maras” en todo el país: bandas

integradas por jóvenes que regresaron de Estados Unidos y que buscaban replicar el modelo de pandillas violentas norteamericanas en el país (Manrique, 2013).

Estas Maras superaron en tal medida al Estado salvadoreño -ocupado en reformas políticas, algunas dedicadas al posconflicto- que "el Estado había perdido el monopolio de la Cohesión, el de la Tributación vía la extorsión, y el de la Justicia vía las amenazas de muerte para quienes no aceptaban el chantaje, porque se había perdido la posibilidad de proteger a las personas" (Joaquín Villalobos citado en Manrique, 2013)

En esta medida, la presencia del Estado en los territorios típicamente olvidados es una condición fundamental para garantizar el éxito de un potencial escenario de posconflicto, y esta se puede lograr por medio del fomento de instancias de diálogo entre el centro y la periferia del país en lo económico, procesos pacíficos -frente a la mera presencia militar, por ejemplo- y que probablemente traerán mejora en las condiciones de vida en la zona.

1.3. Porque la desigualdad -entre individuos o regiones- es una importante limitante del crecimiento económico.

La desigualdad es una condición que poco propicia el crecimiento. Existe evidencia cuantitativa robusta que apunta en este sentido: Ostry, Berg, & Tsangarides (2014) encontraron que la inequidad genera regímenes de crecimiento económico volátiles y reducidos en el mediano y largo plazo. Asimismo, los investigadores hallaron que no hay evidencia contundente que permita afirmar que los esfuerzos redistributivos de los gobiernos tengan efectos negativos sobre el crecimiento; de hecho tienen efectos positivos al reducir la inequidad.

La evidencia empírica es tan contundente que ha hecho que desde la dirección del mismo FMI, entidad multilateral que en los 90s promovía un crecimiento económico no necesariamente igualitario, surjan voces impulsando la equidad como condición de un crecimiento estable y considerable. En un discurso pronunciado en las Grandes Conferencias Católicas el 17 de junio de 2015, Christine Lagarde resaltaba el papel dinamizador de las clases bajas y medias como dinamizadoras de la demanda en un país, tesis que sustentaba con las siguientes cifras.

“Nuestros estudios demuestran que un aumento de la proporción del ingreso de los pobres y la clase media de 1 punto porcentual se traduce en un incremento del PIB de un país de hasta 0,38 puntos porcentuales en cinco años. En cambio, un aumento de la proporción del ingreso de los ricos de 1 punto porcentual provoca una reducción del PIB de 0,08 puntos porcentuales. Una posible explicación es que los ricos gastan una parte más pequeña de sus ingresos, lo cual podría reducir la demanda agregada y debilitar el crecimiento” (Lagarde, 2015).

En esta medida, impulsar estrategias que promuevan la generación de mayores ingresos económicos en colectivos sociales o territorios que usualmente no participan de los réditos que genera el crecimiento económico nacional resultaría beneficioso para el país no solamente en términos sociales, sino también en su dinámica económica.

En este punto es importante hacer una aclaración: para hacer sostenible un potencial escenario de posconflicto es necesario hablar de cierto tipo de crecimiento; se necesita un crecimiento económico inclusivo, sostenido en el dinamismo de actividades económicas que promuevan el uso del factor trabajo sobre el del capital, capaz de generar empleos estables y bien remunerados; empleos de calidad que hagan factible el vivir en condiciones dignas.

Para alcanzar este estadio, se debe entender el crecimiento económico como un medio y no como un fin. Ya es hora de dejar en el pasado el supuesto de que el crecimiento económico es condición suficiente para el bienestar, idea que ha llevado a muchos Estados a prestar una atención desmesurada a la preservación de los equilibrios fiscal, monetario y externo como condición del crecimiento económico, en detrimento de la distribución de los beneficios de ese crecimiento (Corredor, 2001).

Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que estos equilibrios macroeconómicos no deban ser contemplados en las agendas de los gobiernos -de hecho, estas son necesarias en algún grado en tanto “las reformas estructurales son importantes para garantizar una senda de crecimiento sostenido” (Corredor, 2001, pág. 387)-, sino que hay que encontrar un equilibrio entre estos y la distribución; en la región hay buenos ejemplos de los riesgos a los que se expone una sociedad cuando torna todos sus esfuerzos hacia uno de los dos lados de la balanza.

B. ¿Por qué proyectos económicos en la periferia desde la periferia?

2.1. Porque los otros medios han sido ineficaces.

En la introducción se mencionaba que el planteamiento y la ejecución de proyectos económicos desde las periferias no es el único medio para promover el crecimiento económico en estas zonas, al tiempo que se señalaban otras alternativas como...

- La creación de incentivos a los privados para la inversión en estas áreas.
- El impulso a la explotación de recursos naturales en las áreas periféricas.
- El gasto público social prioritario en estas zonas.

Sin embargo, hay evidencia de que estos mecanismos han sido poco eficaces en el alcance de las metas para las que se crearon:

- La revisión de bibliografía sobre el impacto de incentivos tributarios en la localización de la inversión muestra que si bien este factor impacta positivamente la inversión en un país, no es suficiente; para garantizar la eficacia de esta herramienta se necesita factores como buena calidad institucional, grandes tamaños de mercado y mano de obra con altos niveles de capital humano (Agostini & Michel, 2013).
- La explotación de recursos naturales en zonas periféricas se puede constituir en una estrategia que constriñe el desarrollo. Sin embargo, en áreas que dependen excesivamente del petróleo, y que tienen como condiciones iniciales una escasa

diversificación económica y una baja institucionalidad experimentan reducidos desempeños económicos. Este ha sido el caso de los departamentos de Arauca, Casanare y Guajira (Perry & Olivera, 2009).

- El gasto público social, entendido como las transferencias incluidas en el Sistema General de Participaciones, ha traído un efecto no buscado en el comportamiento de las entidades territoriales. En muchos casos, se ha incentivado una pereza fiscal en ciertos territorios, dada la alta dependencia que algunos de estos tienen en las transferencias del nivel central (Pening Gaviria, 2003).

Lo anterior es comprensible en tanto estas medidas pocas veces incluyen en su planteamiento, la consideración de las heterogeneidades que existen entre distintos territorios, en elementos de diversa índole⁷⁹. La aplicación de medidas homogeneizantes sin tener en cuenta las particularidades regionales redundan en resultados no deseados en tanto se omite, en su planteamiento y ejecución, elementos contextuales que son determinantes en el éxito de determinada política.

2.2. Por la mayor calidad de los proyectos propuestos por sus potenciales beneficiarios.

Nadie sabe mejor cuáles son las mayores necesidades en un territorio o las actividades que pueden funcionar mejor allí que las comunidades que habitan dicho territorio. Este corolario, aparentemente obvio, muchas veces es ignorado por entes estatales o civiles que, con las mejores intenciones, plantean proyectos de desarrollo local sin tener en cuenta a los locales, lo que frecuentemente radica en el fracaso de los mismos.

Además del mayor conocimiento de las debilidades y fortalezas propias de los territorios, hay motivos adicionales para promover la participación de las comunidades en el diseño de sus proyectos económicos. En materia de políticas públicas, por ejemplo, hay un consenso acerca de que estas son más eficaces si su construcción se realiza de forma participativa e incluyente, en la medida en que estas características promueven el empoderamiento de las poblaciones, y así la reclamación de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (COSUDE, 2006).

ADELCO (2014), por su parte, establece que el diseño inclusivo de proyectos implica la contemplación de las opiniones de las comunidades nativas haciendo uso de su potencial endógeno, lo que aumenta las posibilidades de sostenibilidad de las acciones emprendidas, y se puede convertir en un catalizador del mencionado potencial endógeno.

2.3. Por los beneficios que la participación trae a las comunidades mismas.

Además de los beneficios en materia de la calidad de los proyectos propuestos, COSUDE (2006) señala las siguientes externalidades positivas que trae consigo incentivar la participación de las comunidades:

⁷⁹ Condiciones geográficas, dotación de recursos naturales, acumulación de capital humano, tejido empresarial, madurez de las sociedades civiles, capacidad institucional, fortaleza del músculo financiero público, por ejemplo.

Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.

- Revela de manera más eficiente las demandas y preferencias de los usuarios.
- Genera aprendizajes sociales e innovación.
- Fortalece los actores y las instituciones locales.
- Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre los procesos.
- Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales
- Contribuye a la formación de capital social.
- Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
- Contribuye al fortalecimiento de identidad local o regional.

Los beneficios relacionados con la construcción de capital social son vitales en un contexto de posconflicto. Fajardo (1997) citado en Corredor 2001 establece que “la debilidad política estructural de las sociedades rurales, a las cuales se les ha impedido, de manera sistemática, la representación de sus intereses en la concertación nacional” es una de las principales causas del conflicto armado, toda vez que dio pie a la creación de un conflicto agrario que pasó a convertirse en el enfrentamiento bélico que nuestra sociedad está intentando finalizar.

III. ¿Cómo?

Una vez expuestas las razones que sustentan el impulso a la generación de iniciativas de desarrollo concertadas con las comunidades periféricas, se hará un breve repaso por las formas que se están usando en el país para alcanzar este fin, desde la sociedad civil y desde el Estado.

A. Desde la sociedad civil.

En el país hay copiosos esfuerzos dedicados a la generación de proyectos de desarrollo económico, que de una manera incluyente y participativa generen propuestas para impulsar el dinamismo económico en los territorios, pero que se encuentran aislados entre sí. Dado lo anterior, ADELCO (2014) expone dos modelos de redes articuladoras de estos proyectos:

- **La Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia -Red Adelco-**, que articula a las Agencias de Desarrollo Económico Local **-ADEL-**, instancias en las que se busca “construir consensos en el modelo de desarrollo económico local propuesto y asegurar la sostenibilidad de esos procesos subregionales como vía para mejorar la productividad, la competitividad, el empleo local y disminuir la pobreza” (PNUD). En términos concretos, estas ADELs tienen las siguientes formas de operación en el territorio:
 - a) Fondos locales de crédito y de garantía para los empresarios.
 - b) Redes de facilitadores para el desarrollo local, principalmente a partir de las existentes en las universidades locales.

- c) Participación activa de gremios y asociaciones de pequeños y medianos empresarios.
- d) Movilización de bienes y servicios que contribuyan a una respuesta integral y oportuna a las demandas y necesidades de los territorios y comunidades asistidos.
- e) Incentivo de la cooperación descentralizada y de la participación colombiana en redes internacionales (PNUD).

Actualmente hay ADELs en 179 municipios, que usan los medios anteriores para prestar una plataforma para la interlocución de los sectores público, privado y social, este último conformado por más de 1500 organizaciones sociales y productivas que buscan el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de sus integrantes (Red ADELCO).

- La **Red Nacional de Programas de Desarrollo y Paz**, que promueve la formulación de qlos Programas Regionales de Desarrollo y Paz **-PDP-**, “expresiones de la sociedad civil que, en alianza con actores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo y paz bajo un enfoque de desarrollo humano integral sostenible” (Redprodepaz).

Los PDPs son espacios de reunión de actores sociales, económicos y políticos en zonas de conflicto armado y de escasa presencia estatal, en pro de la construcción de “apuestas de futuro” (Redprodepaz). Actualmente, los PDPs articulan aproximadamente 3600 organizaciones y 260.000 familias en torno a las siguientes líneas temáticas:

- a) Paz y Derechos Humanos.
- b) Tierra y Ordenamiento Territorial.
- c) Educación.
- d) Desarrollo Humano Integral y Sostenible.
- e) Gobernabilidad Democrática.

Como ya se mencionó, estas redes reúnen iniciativas emergidas desde la concertación de diversos actores sociales, elaboradas con las condiciones específicas de los territorios en mente. Vale la pena mencionar que los recursos necesarios para el diseño de estas propuestas deben provenir de alguna fuente; en el caso de los ADEL, los medios han venido de entidades como el PNUD, Ecopetrol, la USO, la diócesis de Barranca y el consorcio entre el CINEP y la SEAP. Es importante tener esto en mente en la medida en que las redes mencionadas necesitan medios materiales para surgir y mantenerse en el tiempo.

B. Desde el Estado.

Además de las agencias mencionadas, algunas dependencias del Estado también han sido fuentes de recursos para el desarrollo de estas instancias. Sin embargo, no hay que pasar por alto el papel que el Estado puede jugar como generador directo de instancias dirigidas a

la construcción consensuada de proyectos económicos. Las siguientes son algunas razones que sustentan la actuación primaria de actores estatales en estos procesos:

- Cuentan con importantes recursos económicos.
- Pueden usar los conocimientos extraídos de esos encuentros para fines distintos pero relacionados con el diseño y ejecución de los proyectos.
- Adquieren mayor legitimidad al hacer presencia en territorios típicamente olvidados para alcanzar fines establecidos por los locales.
- Pueden ser facilitadores de procesos legales y de trámites que se tengan que llevar a cabo para lograr la realización de los proyectos.

Dado lo anterior, es pertinente observar qué posición ha tomado el Estado colombiano en esta materia, centrándose en el PND actual, entendido este como la hoja de ruta de las políticas públicas que se emprenderán en el actual cuatrienio, potencialmente el del inicio de la paz...

El actual PND, estipulado en la Ley 1753 de 2015, se basa en los siguientes tres pilares:

- Paz.
- Equidad.
- Educación.

Y para la consolidación de estos pilares, el actual gobierno planea utilizar las siguientes seis estrategias transversales:

- Competitividad e infraestructura estratégicas.
- Movilidad social.
- Transformación del campo.
- Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz.
- Buen gobierno.
- Crecimiento verde.

El documento Bases del PND contiene los fundamentos teóricos del PND efectivo, así como algunas propuestas abstractas para incluir en este, por lo que se puede catalogar como una hoja de ruta general, pero no obligatoria, del PND. Al respecto del pilar de la paz el gobierno Santos propone cuatro elementos fundamentales, en las Bases del PND:

- “El enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en ejercicio pleno de su ciudadanía;
- **El enfoque territorial, que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo;**
- **El enfoque participativo, entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les incumbe; y**

- La reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y entre la ciudadanía y el Estado como base para la reconciliación” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 43, negrillas no incluidas en el original).

En esa medida, dentro del objetivo de “Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación” se propone la construcción de “Garantías para la igualdad de oportunidades en el goce efectivo de los derechos fundamentales” por medio del **“fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria en la planificación, desarrollo y seguimiento a planes de gobierno, y en la gestión del desarrollo económico y social regional”** (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 45, negrillas no incluidas en el original). En los siguientes artículos esta situación se manifiesta de manera bastante explícita:

- Las referencias citadas del documento de Bases del PND permiten inferir que en el presente periodo de gobierno al menos se va a planear la creación de instancias de conciliación y diálogo para el diseño de iniciativas de desarrollo local. Sin embargo, estas Bases no son hacen muy presentes en la Ley del PND; antes bien, en algunos puntos se evidencia la búsqueda de una recentralización en instancias del nivel nacional, a la hora de la toma de decisiones económicas a implementar en los territorios.
- En el artículo 20 del PND se le otorga a la Autoridad Minera Nacional el papel de definir cuáles serán las Áreas de reserva para el desarrollo minero, territorios estratégicos para la explotación minera del país. A simple vista pareciera que esta definición no tiene en cuenta los planes de ordenamiento territorial (POTs) locales y mucho menos la participación de las comunidades.
- Asimismo, en el artículo 49 se crea el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE), “como la estrategia de gestión pública para la planeación integral, optimización de los procedimientos y trámites, gestión y seguimiento de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE) (...) [que] sean seleccionados como tales por el Gobierno Nacional, por su alto impacto en el crecimiento económico y social del país” (Congreso de la República de Colombia, 2015, pág. 33). Tampoco es clara a participación de los territorios en la definición de los PINEs
- De acuerdo al artículo 50, para la ejecución de los PINEs el gobierno nacional se otorga la facultad de “la expropiación administrativa o judicial de los bienes inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política”. De nuevo, en este punto el nivel nacional pasa por encima de las instancias territoriales y poco tiene en cuenta “la participación ciudadana y comunitaria en la planificación, desarrollo y seguimiento a planes de gobierno, y en la gestión del desarrollo económico y social regional”.
- En el artículo 89, por su parte, se define que desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se puede promover “la formulación y ejecución de las actuaciones urbanas integrales de que tratan los artículos 113° y 114° de la Ley 388 de 1997” para la

implementación de proyectos estratégicos de iniciativa de la Nación, que promuevan el desarrollo del Sistema de Ciudades y los corredores urbanos regionales. Estas actuaciones se constituirán en determinantes del ordenamiento territorial municipal, sin que estas entidades territoriales tengan incidencia en las mismas.

- El artículo 90 determina que el Gobierno Nacional podrá definir los tipos de vivienda de interés social y de interés prioritario a construir en el caso de ejecución de programas y/o proyectos de renovación urbana que tienen sede en determinados municipios. Esta medida también va en contravía de la construcción participativa de iniciativas de desarrollo, desde y para las comunidades de los territorios.
- La reducción de poder decisorio sobre el ordenamiento territorial en municipios a este nivel de gobierno se hace explícita en el artículo 231. En él se determina que en los casos en los que los POTs...

... “impidan la ejecución de los planes y programas de interés nacional establecidos en la presente ley, la entidad nacional cabeza del sector correspondiente podrá promover conflicto de competencia administrativa, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a fin de que se decida quién es competente para reglamentar el respectivo asunto” (Congreso de la República de Colombia, 2015)

- El artículo 196 del PND autoriza al Gobierno Nacional para la presentación de proyectos de impacto regional ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión por Regiones (OCADs). En la práctica esto implica que los organismos técnicos del nivel nacional son los que determinarán cómo gastar los recursos que asignan los OCADs, dadas las dificultades que las entidades territoriales y las comunidades han tenido para la correcta elaboración de proyectos bajo los lineamientos establecidos, y la vasta experiencia de los organismos nacionales en este campo; este nivel es quien define los mencionados lineamientos...

Además de limitar las capacidades de las entidades territoriales en la incidencia en los proyectos económicos que se van a llevar en sus territorios -con lo que implícitamente se limita las capacidades de incidencia de las comunidades habitantes de estas territorios-, el actual PND da facultades extraordinarias a las entidades territoriales y les permite omitir procesos de concertación con las comunidades de decisiones estratégicas.

Este es el caso de lo establecido en el artículo 91 del PND, que modifica el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, en el sentido de permitir a los alcaldes previa aprobación del respectivo consejo municipal o distrital, por una sola vez entre 2015 y 2020, “incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana, (...) sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24° de la Ley 388 de 1997”.

Sin embargo, hay que mencionar que el actual PND promueve la participación de la comunidad en la definición de ciertos aspectos claves del desarrollo económico en sus territorios.

- El artículo 100 del PND, por ejemplo, establece la creación de Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales. En esta figura de promoción del desarrollo territorial, es el “Gobierno Nacional [quien] establecerá los Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales y las zonas en las cuales estos serán implementados”. **Sin embargo**, “los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad y financiación para la ejecución de los planes operativos y de inversión que dichos Mecanismos contempla deben ser definidos de manera participativa en coordinación con las autoridades departamentales y municipales. Los planes deben incluir elementos en las siguientes materias:
 - a) Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales.
 - b) Adecuación de tierras e infraestructura de riego.
 - c) Habitabilidad rural.
 - d) Infraestructura productiva y de comercialización.
 - e) Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral”.

- Igualmente, el recién creado Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos puede convertirse en una herramienta para la interlocución en lo económico entre la comunidad y el gobierno en sus distintos niveles. El artículo 124 determina que el Gobierno Nacional creará este sistema, el cual tiene por fin “generar alertas tempranas que permitan, en ejercicio del diálogo democrático, evitar conflictos sociales, económicos y ambientales”.

Este Sistema puede constituirse en una plataforma de operación y visibilización de las iniciativas civiles en tanto son mecanismos de diálogo que efectivamente evitan conflictos económicos en los territorios.

- El Consejo Interinstitucional del Posconflicto, cuya orden de creación se estipula en el artículo 127, también puede erigirse como un importante espacio de diálogo entre la comunidad y el Estado. Este Consejo se plantea...

*“con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional, **la coordinación entre el nivel nacional y territorial** y facilitar la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la preparación del alistamiento e **implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las organizaciones armadas ilegales**, así como para articular los programas que contribuyan de manera fundamental al posconflicto y a la construcción de paz”* (Congreso de la República de Colombia, 2015, pág. 77).

El Consejo Interinstitucional del Posconflicto estará dirigido por el Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad o de quien haga sus veces, y estará conformado por:

- a) El Consejo estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público
- b) El Ministro del Interior
- c) El Ministerio de Defensa
- d) El Ministro Consejero de Gobierno y Sector Privado
- e) El Alto Comisionado para la Paz
- f) El Director del Departamento Nacional de Planeación
- g) El Director del Departamento para la Prosperidad Social

h) Invitados miembros del Gobierno Nacional y entidades territoriales.

Además de estas instancias generales, el PND propone la creación de Planes específicos para ciertas regiones -como el Plan Todos Somos PAZcífico, cuyo fondo de recursos se reglamenta en el artículo 185 del PND-y de espacios de coordinación entre entidades territoriales -como la Región Administrativa de Planeación (RAP) para la Amazonía-. Mientras en el Plan PAZcífico no es clara la participación de la comunidad en el planteamiento de proyectos de desarrollo, en la RAP para la Amazonía sí es explícita la intención de promover la participación de la ciudadanía.

C. Desde el Estado no hay mucho...

Jessica Escalante, funcionaria de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP, fue una de las asistentes al Conversatorio “Desarrollo económico local y conflicto: perspectivas de paz territorial”. En este espacio, Escalante establece que las experiencias desarrolladas por Redprodepaz y la Red ADELCO permiten dilucidar “que en los territorios están las respuestas”, y que en esta medida, el fortalecer las instituciones locales y la institucionalidad para la interlocución es todavía un pendiente para el Estado colombiano (ADELCO, 2014).

Esta declaración pone sobre la mesa que al Estado colombiano le queda un importante trecho por recorrer en el camino de escuchar a las comunidades para el diseño y el desarrollo de los proyectos de desarrollo a ejecutar en sus territorios. Sin embargo, algo se está haciendo en este sentido: las pocas medidas incluidas en el PND, expuestas anteriormente, y el apoyo a las redes de proyectos locales de desarrollo son muestra de esto.

Igualmente, el desarrollo del CONPES de participación ciudadana se puede considerar como un pequeño avance en el camino; pequeño si se considera que este lineamiento de política al parecer sólo busca impulsar la participación ciudadana en sus niveles informativo y consultivo, no decisivo ni ejecutivo⁸⁰.

IV. ¿Y entonces?

En conclusión, el papel de lo económico en el origen del conflicto, la ausencia del Estado en los territorios, las limitantes que la inequidad supone para el crecimiento económico, la mayor calidad de los proyectos propuestos por sus potenciales beneficiarios y los efectos positivos que la participación trae a las comunidades mismas, son argumentos que sustentan el apoyo a la participación de las comunidades de la periferia en el planteamiento de proyectos económicos a implementar en su territorio.

Pese a lo anterior, y a la intención manifestada por parte del gobierno nacional en propender por estas iniciativas, se están generando un viraje hacia una recentralización en términos de la toma

80 COSUDE (2006) ofrece una interesante categorización de los tipos de participación.

de decisiones en el desarrollo de las regiones y sus comunidades, expresadas en la reducción de los escenarios de participación de los entes territoriales, y así de las comunidades que allí habitan.

Sin embargo, vale la pena mencionar ciertos pequeños pasos que van encaminados a la promoción de instancias de interlocución en el diseño y ejecución de iniciativas de desarrollo local; se están dando esfuerzos incipientes para desarrollar ciertos espacios que permitan el diálogo entre distintos actores, interés y formas de ver el mundo en los territorios.

Bibliografía

ADELCO. (2014). Conversatorio “Desarrollo económico local y conflicto: perspectivas de paz territorial”. Bogotá.

Agostini, C., & Michel, J. (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. Obtenido de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5361-politica-tributaria-para-mejorar-la-inversion-y-el-crecimiento-en-america-latina>

Azpuru, D., Blanco, L., Córdova Macías, R., Nayelly Loya, M., Ramos, C., & Zapata, A. (Agosto de 2007). Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador. Obtenido de International Development Research Centre: http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/openebooks/340-9/index.html#page_15

Bushnell, D. (1996). Colombia, una nación a pesar de sí misma. Bogotá: Planeta.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡BASTA YA! Colombia, memorias de guerra y dignidad. Resumen. Bogotá: Pro-Off Set.

Chavkin, S., Hallman, B., Hudson, M., Schilis-Gallego, C., & Shifflett, S. (16 de Abril de 2015). Atrapados por el desarrollo. Obtenido de El País: http://elpais.com/elpais/2015/04/14/planeta_futuro/1429026764_750076.html

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015. Bogotá.

Corredor, C. (2001). Principales problemas socioeconómicos relacionados con el conflicto interno en Colombia. En A. Martínez, Economía, crimen y conflicto (págs. 382-410). Bogotá: Antropos.

COSUDE. (2006). ¿Cómo actores sociales inciden en políticas públicas? Obtenido de http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/actores_sociales_politicas.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá.

Lagarde, C. (17 de Junio de 2015). El impulso a los pequeños botes. Obtenido de Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/spanish/np/speeches/2015/061715s.htm>

Manrique, F. (2013 de Junio de 2013). El post conflicto de El Salvador: ¿una lección para Colombia? Obtenido de Ciudadano Global: <http://ciudadanoglobalfm.blogspot.com/2013/06/el-post-conflicto-de-el-salvador-una.html>

Navarro Wolff, A. (10 de Marzo de 2015). 15 lecciones aprendidas sobre la paz en 25 años. Obtenido de Alai: <http://www.alainet.org/es/active/81390>

Ostry, J., Berg, A., & Tsangarides, C. (Febrero de 2014). Redistribution, Inequality, and Growth. Obtenido de Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

Palacios, M., & Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia. Bogotá: Norma.

Pening Gaviria, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. Bogotá: Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

Perry, G., & Olivera, M. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.

PNUD. (s.f.). PNUD. Obtenido de Las Agencias de Desarrollo Económico Local –ADEL-: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020031--&x=51701#.VYMU6fl NHw>

Red ADELCO. (s.f.). ¿Quiénes Somos? Obtenido de Red ADELCO: <http://www.redadelco.org/quienes-somos>

Redprodepaz. (s.f.). Programas de Desarrollo y Paz. Obtenido de Redprodepaz: <http://www.redprodepaz.org.co/programas-de-desarrollo-y-paz>

Serje, M. R. (2011). El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie. Bogotá: Uniandes.