

Imprimir

“El nuevo orden económico parece estar caracterizado por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y un modelo de extremada descentralización de la producción (economía difusa), en el cual la fragmentación del territorio ha dejado de ser un obstáculo para la acumulación”

Sergio Boisier, Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos.

Después de un largo proceso de discusiones y negociaciones fue finalmente aprobado por el Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la vida” para el periodo 2022-2026.

La versión final no es la misma que el director de Planeación Nacional, Jorge Iván González, sometió para su aprobación. Esta fue el resultado de la amplia concertación que se hizo en los Diálogos Regionales Vinculantes y en las reuniones con el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Nacional de Planeación; de acuerdo con las normas y disposiciones de la Ley 152 de 1994.

Como es costumbre en un régimen democrático, las iniciativas del gobierno nacional pasan por un tortuoso proceso de negociaciones en el Congreso de la República, donde se expresan los más diversos intereses económicos, sociales y políticos que logran acceder a la representación en el poder legislativo.

Las acaloradas discusiones que se dieron durante el trámite legislativo pusieron de presente las tensiones que existen, por una parte, entre el *Congreso* donde hay una evidente sobrerrepresentación de los poderosos grupos económicos ligados a la tierra, las actividades extractivas y el capital financiero y, por otra parte, la *Cámara de Representantes* donde se expresan diversas voces de grupos sociales y poderes políticos regionales. Por tanto, el resultado final es un verdadero “*sancocho*” nacional que contiene diversas tonalidades y sabores criollos.

Sin embargo, la versión final del Plan de Desarrollo tiene el gran mérito de ser el primer plan en la historia del país que coloca al *territorio* como eje central de la planificación y el desarrollo.

Esta característica central del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se expresa en tres factores claves: el ordenamiento del territorio, el fortalecimiento de las capacidades sociales y regionales, y la integración y transformación productiva nacional.

#### I. Ordenar la cancha: ordenamiento del territorio alrededor del agua

El plan propone la transformación del territorio enfatizando 5 ejes: Ordenamiento alrededor del Agua, Seguridad Humana y Justicia Social, Derecho humano a la Alimentación, la Transformación Productiva Internacionalización y Acción Climática y el último eje denominado Convergencia Regional.

En materia de ordenamiento territorial, el plan avanza de manera significativa en la creación de instrumentos y facultades para fortalecer la función del territorio como sujeto de los procesos de ordenamiento y desarrollo regional. En primer lugar, se robustece la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y se crean otras tales como la *concesión forestal campesina* y las *áreas agroalimentarias* como mecanismos de ordenamiento social de la propiedad, que permiten la consolidación y estabilización de los frentes de colonización para garantizar el cierre de la frontera agrícola. El cierre de la frontera se considera una condición *sine qua non* para aclimatar la paz y sentar las bases de la transformación del campo.

Igualmente, en el orden nacional, pero con incidencia directa en el territorio, para garantizar la Reforma Agraria Integral y el acceso a la tierra, el plan modifica el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural e incluye instrumentos como el saneamiento y la compra directa de tierras, la formalización de la propiedad rural, la asignación de bienes en extinción de dominio y la adjudicación de predios a los campesinos sin tierra.

Particularmente, el ordenamiento del territorio alrededor del agua implica cambiar el paradigma del desarrollo regional desde la inercia de los mercados y las dinámicas socio-

demográficas de los grandes centros urbanos, hacia un modelo de desarrollo basado en la dinámica del agua y las potencialidades de los territorios. El *ciclo del agua* y las *redes hidrográficas* son los principales determinantes ambientales[1] en la transformación de las actividades productivas a impulsar en un nuevo modelo de desarrollo regional sostenible.

De otro lado, la convergencia regional, es el eje de transformación que busca cerrar las brechas regionales. Se trata de reducir la pobreza no solo monetaria, sino construir entornos locales más equitativos a través de la construcción de estrategias de acceso a los mercados, mejorar el tiempo de acceso a las escuelas, y a los servicios de salud que disminuyan las diferenciales de las poblaciones localizadas en las regiones periféricas. Cuando las regiones mejoran en infraestructuras, las poblaciones mejoran sus condiciones de vida y se contribuye a eliminar las diferencias en la calidad de vida.

## II. Fortalecimiento de las capacidades sociales y la autonomía territorial

En materia de capacidades sociales, institucionales y de la autonomía territorial, el plan contempla un portafolio de instrumentos y competencias que contribuyen efectivamente a fortalecer la incidencia de las comunidades en la gestión territorial y en el fortalecimiento de la autonomía regional. La promoción de *Regiones Autónomas*, la consolidación del Catastro Multipropósito, el fortalecimiento de los Esquemas Asociativos Territoriales, el Diálogo Social Vinculante y los Pactos Territoriales son algunos de tales instrumentos

La incidencia de las comunidades en la gestión territorial se fortalecerá mediante la adopción del esquema de las Asociaciones de Iniciativa Público-Populares como un instrumento contractual de vinculación de las comunidades con las entidades públicas con el fin de adelantar iniciativas de inversión en equipamientos e infraestructuras requeridas para el desarrollo regional.

Con las Regiones Autónomas se busca una gestión pública más eficiente, y para ello podrán adelantar la coordinación y articulación de las acciones e inversiones sectoriales en los territorios, la focalización del gasto público en las zonas más vulnerables, la asistencia

técnica diferenciada, el fortalecimiento de la planificación regional y de la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas territoriales pertinentes.

La consolidación del *Catastro Multipropósito* y la estructuración de un Sistema de Administración del Territorio (SAT) permitirá el fortalecimiento de la gestión catastral, las finanzas territoriales y la gobernanza regional, mediante la actualización masiva del rezago del avalúo catastral y el cobro de las plusvalías y la aplicación de otros instrumentos creados por la Ley 388 de 1997.

El fortalecimiento de los *Esquemas Asociativos Territoriales* (EAT), creados por la Ley 1454 de 2011, se hará mediante el establecimiento de una estrategia diferenciada de acompañamiento y asistencia técnica, el establecimiento de una metodología para el reconocimiento de capacidades territoriales y la implementación de una estrategia de descentralización diferencial que desarrollará el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El Gobierno Nacional continuará promoviendo y apoyando los Diálogos Sociales Vinculantes con la adopción de una estrategia para el fortalecimiento de la participación ciudadana y popular, la reconstrucción del tejido social y el establecimiento del Sistema Nacional de Planificación Participativa en el desarrollo regional y local.

Los Pactos Territoriales facilitan la articulación para la concertación de inversiones estratégicas de alto impacto que contribuyan efectivamente a consolidar el desarrollo regional y a cerrar las brechas interregionales y sociales. Para ello, es fundamental disponer de información oficial actualizada y garantizar la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información de los niveles de gobierno con el fin de lograr análisis y decisiones más ajustadas a la realidad territorial.

Finalmente, el avance en las acciones de fortalecimiento de capacidades y competencias va a depender de la implementación del modelo de descentralización diferencial.

III. Lograr la integración y transformación productiva desde el territorio.

El plan sienta las bases para la integración y transformación productiva del país desde los territorios.

Por primera vez en la historia de la planificación en Colombia, el Plan de Desarrollo incorpora instrumentos administrativos y financieros para la inclusión de la *economía popular* mediante la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el fortalecimiento de los emprendimientos populares que generan más del 90% del empleo informal del país.

Para ello, el Plan incluye un portafolio[2] de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y el reconocimiento institucional de las economías populares, con énfasis en la pequeña producción campesina y comunitaria y los micronegocios. La promoción de los negocios verdes, las energías limpias, la innovación y los emprendimientos sociales y comunitarios garantizarán el logro de estos propósitos.

Un segundo componente son las políticas para la participación en la contratación y compras públicas, a través del mecanismo de las *Asociaciones Público-Populares*. Estas se podrán constituir mediante contratos entre las entidades públicas y las organizaciones de la economía popular y comunitaria. Los contratos podrán ejecutar obras de infraestructura y servicios públicos, comprar bienes y servicios, construir infraestructura productiva local y proyectos de energías alternativas, adelantar proyectos para la producción de alimentos y la gestión comunitaria del agua, entre otros.

Iguamente, se podrán ejecutar proyectos de inversión bajo la modalidad de las Asociaciones Público-Privadas (APP) que contempla la Ley 1508 de 2012, para el desarrollo de infraestructura económica, productiva, social y de protección ambiental del país.

Un tercer componente son las políticas de promoción del turismo sostenible. Se crea una Línea de Inversión Territorial (LIT), para financiar el desarrollo de distritos y destinos turísticos, la convergencia regional y la asociatividad público-privada y público-comunitaria aprovechando las ventajas competitivas, la protección del patrimonio natural, cultural e histórico de las regiones.

En resumen, los avances del Plan Nacional de Desarrollo van en la dirección correcta para fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento del desarrollo y la autonomía regional.

Sin embargo, preocupa la poca atención que tiene en el Plan la reconfiguración de los mercados laborales. Parece ignorar las transformaciones y la radical mutación que está generando la cuarta revolución industrial, a través de digitalización de la economía y el creciente papel de la inteligencia artificial en la configuración de los mercados laborales.

De la misma manera, no se profundiza en los procesos de descentralización y autonomía fiscal de las regiones abordados esta semana en la cumbre '*Colombia Federal, Colombia Unida*', celebrada en Rionegro Antioquia, donde se dieron cita las voces de los gobernadores y de poderes regionales que encarnan un proyecto federalista.

Estas tensiones reproducen el histórico conflicto social y político que se ha vivido como Nación entre la *concentración* y *centralización* del poder económico y político y las autonomías regionales. Es bueno recordar a estas voces radicales que la historia de más de 200 años de desgarramientos y guerras regionales nos han dejado como enseñanza que el mejor modelo de desarrollo para el país es lograr un justo equilibrio entre las autonomías territoriales y la integración nacional. También es bueno recordar el legado de la Constitución de 1991 al establecer el Estado Social de derecho, en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Somos optimistas de la voluntad para lograr las transformaciones que trae el Plan Nacional de Desarrollo "Potencia Mundial de la Vida" aunque son muchos los factores que juegan a favor y en contra para lograrlo.

---

[1] Para ello, el plan incorporó una jerarquía de determinantes ambientales para el ordenamiento territorial que incluyen desde los relacionados con la protección y conservación de los recursos naturales estratégicos y los ecosistemas protegidos, las áreas

especiales agroalimentarias, el patrimonio natural y cultural de la nación y la localización de las infraestructuras básicas, los sistemas de transportes y las áreas de interés turístico.

[2] El portafolio de instrumentos financieros y administrativos para la economía popular incluye: el establecimiento del Consejo Nacional de la Economía Popular, la creación de líneas para la inclusión financiera y crediticia, con énfasis en los créditos y mecanismos de garantías asociativas, programas de acompañamiento y asistencia técnica, la disponibilidad de información para la caracterización y perfilamiento crediticio de la economía popular y la modernización del sistema financiero (incluyendo la promoción de las Fintech) y el fortalecimiento institucional de las entidades que hacen parte del sector solidario.

Luis Alfredo Muñoz Wilches & Consuelo Helena Onofre Encinales

Foto tomada de: <https://www.dnp.gov.co/>