

REAVIVAR EL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

Propuestas de planeación y política pública

Jairo Estrada Álvarez
María Isabel Galvis Suárez
Carolina Jiménez Martín
Andrés Felipe Mora Cortés
Jose Francisco Puello-Socarrás
Francis Clarissa Vargas Díaz

GENTES del
COMÚN

 CEPDIPO







**REAVIVAR EL ACUERDO
DE PAZ CON LAS FARC-EP**
**Propuestas de planeación
y política pública**





Jairo Estrada Álvarez
María Isabel Galvis Suárez
Carolina Jiménez Martín
Andrés Felipe Mora Cortés
Jose Francisco Puello-Socarrás
Francis Clarissa Vargas Díaz

ENFOQUE DE GÉNERO

Laura Cardoza Alfonso
Paola Patricia Sandoval Palacios

REAVIVAR EL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

Propuestas de planeación y política pública

Jairo Estrada Álvarez

María Isabel Galvis Suárez

Carolina Jiménez Martín

Andrés Felipe Mora Cortés

Jose Francisco Puello-Socarrás

Francis Clarissa Vargas Díaz

ENFOQUE DE GÉNERO

Laura Cardoza Alfonso

Paola Patricia Sandoval Palacios

ISBN: 978-958-53646-0-8

Publicación de

@ Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO

@ Gentes del Común

Preparación Editorial

Jesús Gualdrón Sandoval

Diseño editorial

Tatianna Castillo Reyes

Diagramación

Tatianna Castillo Reyes

Andrea Donoso

Impreso por

Digiprint Editores

Primera Edición

Agosto de 2021 | Colombia, Bogotá D.C.

CONTENIDO

Presentación	_19
Lineamientos para la actualización del plan marco de implementación - PMI	_35
Introducción	_37
Contexto y fundamentos para una actualización del PMI	_39
Balance del estado actual del PMI: la materialización de las salvedades	_40
Propuesta técnica y financiera para la actualización PMI	_47
Lineamientos técnicos para la actualización temática del PMI	_47
Lineamientos para la actualización financiera del PMI	_69
Lineamientos técnicos para el monitoreo y seguimiento del PMI	_73
Conclusiones	_75
Bibliografía	_78
Lineamientos para la formulación e inclusión de un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo	_81
Introducción	_83
Fundamentos para la inclusión de un capítulo específico de paz en los Planes de Nacionales de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales	_87
Síntesis del diagnóstico sobre la inclusión de un capítulo específico de paz Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	_89

Parámetros mínimos de participación ciudadana y de carácter técnico y financiero para la inclusión de un capítulo específico de paz en el PND	_92
Alcance participativo del capítulo del PND: La participación ciudadana como eje transversal del AF	_92
Lineamientos técnicos para la articulación de los instrumentos de planificación del AFP con los instrumentos de planificación del Gobierno en el capítulo especial de paz del PND	_99
Orientaciones para la priorización temática del capítulo especial de paz del PND	_108
Lineamientos Financieros para la inclusión de un capítulo especial de paz en el PND	_115
Evaluación de la priorización y efectividad del gasto orientado a la implementación del Acuerdo de paz en los primeros años	_122
Actualización de la canasta de productos y recosteo del PMI	_123
Evaluación de las fuentes de financiación del AF	_124
Lineamientos técnicos para el monitoreo y seguimiento del capítulo especial de paz del PND	_126
Lineamientos para la articulación de Capítulo especial de paz del PND con los Planes de Desarrollo Territoriales	_134
El enfoque territorial como punto de partida	_134
Necesidades legales y normativas	_135
Necesidades de coordinación y seguimiento entre los niveles territoriales y nacional de la implementación	_136
Articulación con los planes del AFP con impacto territorial	_137
Conclusiones	_138
Bibliografía	_140

Lineamientos para la reconducción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET	_143
Introducción	_145
Elementos para el diseño de políticas territoriales consecuentes con la construcción de una paz estable y duradera	_149
El territorio	_150
Geografías y geometrías del poder	_154
Dimensiones del sistema territorial	_155
Criterios generales y específicos para la materialización efectiva de los objetivos PDET	_160
Objetivos y situaciones específicas de los PDET en correspondencia con el AFP	_164
Objetivo específico 1: Bienestar y buen vivir	_164
Objetivo específico 2: Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural	_165
Objetivo específico 3: Desarrollo de la economía campesina, familiar y comunitaria	_166
Objetivo específico 4: Integración regional	_168
Objetivo específico 5: Promoción de las organizaciones de las comunidades	_170
Objetivo específico 6: Reconciliación	_172
Contenidos básicos del PDET según disposiciones del Acuerdo de paz	_174
Lineamientos metodológicos para garantizar una construcción participativa	_174
Diagnóstico y visión territorial	_179
Transversalización de los enfoques: territorial, étnico, reparador y diferencial y de género	_181
Integralidad: Articulación de los PDET con otros programas del AFP	_183
Planificación y financiación de los PDET: patrones de satisfacción y de producción de la paz territorial	_187

<i>Macrorregulación. Definición e Intercambio de problemas y diseño de reglas básicas</i>	_188
<i>Gestión y procesamiento de problemáticas</i>	_190
<i>Organización. Patrón macroinstitucional, Diseños macro y microorganizacionales, Macro y microprácticas y Redes de intermediación, coordinación, apoyo y acompañamiento</i>	_191
<i>Desarrollos constitucionales y reformas legal e institucional “en-claves” de la paz estable y duradera</i>	_192
Ajustes institucionales, normativos y presupuestales para una adecuada financiación de los PDET	_200
La necesidad de la planeación para la financiación Presupuesto General de la Nación y Sistema General de Participaciones	_200
Los recursos propios de los municipios y la coordinación presupuestal	_201
Los recursos propios de los municipios y la coordinación presupuestal	_206
Recomendaciones generales: CONPES para la reconducción de los PDET	_210
Ciclo de planeación y programación de la política	_212
Ciclo de implementación de los PDET	_217
Ciclo de seguimiento y monitoreo	_219
Bibliografía	_221
Análisis del trazador presupuestal para la Paz. Bases para su redefinición	_227
Introducción	_228
Contexto Financiero. Componente de Paz del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Trazador Presupuestal para la Paz	_230
Diagnóstico de la implementación del Trazador Presupuestal para la Paz	_236
Programación, asignación y ejecución de los recursos del Trazador Presupuestal para la Paz	_239

Análisis de la Programación del Anexo Construcción de Paz	_240
Seguimiento a la ejecución de recursos según Trazador	
Presupuestal para la Paz	_248
<i>Punto 1. Reforma Rural Integral</i>	_250
<i>Punto 2. Participación Política</i>	_265
<i>Punto 3. Fin del Conflicto</i>	_270
<i>Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas</i>	_274
<i>Punto 5. Víctimas del conflicto</i>	_278
<i>Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación</i>	_283
Conclusiones y recomendaciones	_287
Bibliografía	_293
Anexos	_295

Propuestas básicas para la implementación del enfoque transversal de género _299

Laura Cardoza Alfonso, Paola Patricia Sandoval Palacios

Introducción	_301
El enfoque de género establecido en el Acuerdo Final	_303
Problemas advertidos en la implementación en términos del enfoque de género	_310
Simulación	_311
Invisibilización de las personas LGBTI	_312
Fragmentación	_313
Violencia contra las mujeres y personas LGBTI	_317
Profundización de las brechas de desigualdad	_319
Eliminación del potencial reparador	_320
Hacia una implementación integral del enfoque de género	_321
Condiciones básicas para la implementación del enfoque de género	_322
Propuestas y medidas para garantizar de integralidad de la implementación	_327
Bibliografía	_339

Propuestas básicas para la implementación del enfoque transversal étnico _343

Francis Clarissa Vargas Díaz

Introducción _345

El capítulo étnico en el Acuerdo Final _346

Balance crítico de la implementación del capítulo étnico _355

Propuestas para la implementación integral del capítulo étnico _364

Respecto de la planeación y programación de la política y su presupuesto _366

Respecto del momento de la implementación del capítulo étnico _370

Respecto del seguimiento y monitoreo a la implementación del capítulo étnico _372

Conclusiones _373

Bibliografía _375

Autoras y autores _377

GRÁFICAS Y TABLAS

Presentación

Lineamientos para la actualización del plan marco de implementación - PMI

- 72 Gráfica 1 Proyección de recursos requeridos para la implementación, según MFMP y Misión para la Transformación del Campo

Lineamientos para la formulación e inclusión de un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo

- 95 Tabla 1 Instancias participativas creadas por el AFP y su desarrollo
- 109 Tabla 2 Orientaciones para la priorización temática del capítulo especial de paz
- 119 Tabla 3 Ejecución Plan Marco de Implementación del AFP 2017-2021
- 104 Gráfica 1 Esquema del Capítulo Especial en el PND
- 117 Gráfica 2 Déficit Costeo Inicial MFMP 2017 frente a MST (en billones \$)
- 120 Gráfica 3 Rezago ejecución Pilar Ordenamiento Social de la Propiedad 2017-2021 (en billones \$)
- 121 Gráfica 4 Aproximación nueva proyección recursos requeridos frente al MFMP 2017 y la Misión de Transformación del Campo-MTC
- 122 Gráfica 5 Valor Componente de Paz según MFMP 2017 y MTC

Lineamientos para la reconducción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET

- 196 Tabla 1 Matriz de construcción de los PDET en correspondencia con el AFP y desde una aproximación. Planeación Estratégica Situacional (PES)

156	Gráfica 1 Dimensiones territoriales para la construcción de la paz
180	Gráfica 2 Dimensiones de los diagnósticos territoriales
189	Gráfica 3 Esquema de los PDET

Análisis del trazador presupuestal para la Paz. Bases para su redefinición

241	Tabla 1 Anexo Construcción de Paz (miles de millones)
242	Tabla 2 Comparativo Anexos Construcción de Paz (2020-2021)
248	Tabla 3 Ejecución Recursos de Inversión PGN. Según Trazador de Construcción de Paz (2017-2021)
250	Tabla 4 Ejecución Recursos de Inversión PGN. Según Trazador de Construcción de Paz 2017-2021 (millones de pesos corrientes)
251	Tabla 5 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de la Reforma Rural Integral
258	Tabla 6 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 1
263	Tabla 7 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021. Punto 1 - Pilar 1.8 Planes de Acción para la Transformación Regional
266	Tabla 8 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de la Participación Política
269	Tabla 9 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 2
270	Tabla 10 Recursos Asociados al Trazador de Paz - Pilares del Fin del Conflicto
271	Gráfica 3 Recursos Asociados al Trazador de Paz - Pilares del Fin del Conflicto
273	Tabla 11 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 3
275	Tabla 12 Recursos Asociados al Trazador de Paz . Pilares de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas
277	Tabla 13 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 4
278	Tabla 14 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de Víctimas del conflicto
281	Tabla 15 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 5
284	Tabla 16 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de la Implementación, Verificación y Refrendación
286	Tabla 17 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 6

256	Gráfica 1 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de la Reforma Rural Integral. Ejecución 2020 y asignación 2021
266	Gráfica 2 Recursos Asociados al Trazador de Paz - Pilares de la Participación Política
276	Gráfica 4 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas
280	Gráfica 5 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de Víctimas del conflicto
285	Gráfica 6 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de la Implementación, Verificación y Refrendación
295	Anexo 1 Comparativo Anexo de Construcción de Paz por punto y entidad 2020 y 2021
295	Anexo 2 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 1 Reforma Rural Integral, entidad y proyecto
295	Anexo 3 Ejecución 2020 y programación 2021 en territorios PDET, entidad y proyecto
295	Anexo 4 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 2 participación política
295	Anexo 5 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 3 fin del conflicto
296	Anexo 6 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 4 solución al problema de drogas
296	Anexo 7 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 5 víctimas
296	Anexo 8 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 6 implementación, verificación y refrendación

Propuestas básicas para la implementación del enfoque transversal étnico

350	Tabla 1 Convenios internacionales adoptados en el país para la protección de los pueblos étnicos
351	Tabla 2 Marco constitucional de protección de los derechos étnicos CP colombiana
352	Tabla 3 Garantías y priorizaciones temáticas del capítulo étnico del AFP
354	Tabla 4 Metas trazadoras e indicadores étnicos por punto del AFP
356	Tabla 5 Personas con identidad étnica que han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado en el periodo del AFP
356	Tabla 6 Hechos de violencia ejercida contra personas con identidad étnica en el periodo del AFP.
357	Tabla 7 Eventos de confinamiento sufridos por los pueblos étnicos en el periodo del AFP

SIGLAS

ACP	Anexo construcción de paz
AFP	Acuerdo Final para la Paz
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CICLOPE	Portal de Servicios del Sistema de Información de Cooperación
CGR	Contraloría General de la República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
ET	Entidades Territoriales
FCP	Fondo Colombia en Paz
GESPROY	Plataforma de Seguimiento a los recursos del SGR
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
PATR	Plan de Acción para la Transformación Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territorial

PGN	Presupuesto General de la Nación
PISDA	Planes Integrales de Desarrollo Alternativo
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNRRI	Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
RRI	Reforma Rural Integral
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIVJNRN	Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del DNP
SUIFP	Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas del DNP
TPP	Trazador Presupuestal para la Paz
UBPD	Unidad de Búsqueda para Personas Dadas por Desaparecidas





PRESENTACIÓN

En la cercanía del primer quinquenio de la firma del Acuerdo de paz celebrado el 24 de noviembre entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP existen suficientes elementos de juicio y análisis para identificar el estado del proceso de implementación. “Paz ausente”, “paz simulada”, “paz pospuesta”: estos son conceptos con los que el equipo de investigadores e investigadoras del Centro de Pensamiento y Diálogo Político han valorado en diversas publicaciones tal proceso. Estas nociones subrayan el incumplimiento, pero también la adopción por parte de los gobiernos de turno de medidas que dicen avanzar en la implementación de lo acordado, pero que más bien responden a intereses y prioridades que en la mayoría de los casos van en contravía de lo pactado al ajustarlos a sus estrechas agendas políticas, reproduciendo los obstáculos sociales, políticos, económicos y culturales que retardan e impiden la construcción de una paz estable y duradera.

Sin embargo, la situación de cumplimiento parcial, incumplimiento e, incluso, desfiguración a la que ha sido sometido el Acuerdo en el marco de la implementación no es atribuible únicamente a los gobiernos de turno. El Congreso de la República, al tiempo que en la fase de implementación temprana produjo importantes desarrollos normativos, también ha sido un escenario de inacción y de bloqueo de iniciativas fundamentales contempladas en el AFP. La Corte Constitucional, por su parte, ha validado la mayoría de las normas aprobadas, pero igualmente ha introducido sus propios ajustes, como ocurrió con los diseños de la Jurisdicción Especial para la Paz. A ello hay que agregar los condicionantes derivados de la organización institucional del Estado, entre otros, los que impone el régimen de descentralización vigente a aquellos gobiernos subnacionales que han querido tomar como propios los compromisos establecidos en el Acuerdo. Igualmente, la falta de compromiso de las instituciones públicas con la incorporación del Acuerdo a sus planes de acción y la poca pedagogía pública que ha existido en torno a la comprensión de lo acordado, de sus principios, disposiciones y de la perspectiva transformadora que este le brinda a la sociedad colombiana.

En ese sentido, la responsabilidad sobre el balance que hoy registra el proceso de implementación en su conjunto, denotando un estado crítico y de precariedad, con tendencia a la consumación de la perfidia en aspectos

nodales, recaer sobre la totalidad del Estado, aunque bajo las condiciones de un régimen presidencialista, dado el protagonismo y liderazgo del poder ejecutivo, la responsabilidad principal descansa en el Gobierno Nacional. Al respecto, el propio el AFP dispuso que el “el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz” (AFP: p. 346).

Sin menoscabo, desde luego, de que la implementación “será una labor que implica el concurso y compromiso de todos y todas: las distintas instituciones del Estado, las autoridades territoriales, los agentes, organizaciones y movimientos sociales, las comunidades, los partidos políticos incluyendo el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, los excombatientes de las FARC-EP y los ciudadano/as en general” (AFP: p.346).

Entre tanto, lejos se está de lo consagrado en el Acto Legislativo 02 de 2017, cuyo propósito consistió en “blindar” la implementación llevando a rango constitucional la obligación del Estado colombiano en su conjunto de cumplir con lo acordado:

En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Se esperaba que este mandato constitucional condujera a concretar todos los aprestamientos normativos, institucionales, de planeación y de presupuestación requeridos para avanzar de manera integral en la implementación del AFP. La idea era que aquel Estado que había sido confeccionado para la guerra contrainsurgente y que solo brindaba débiles y parciales políticas asistenciales y compensatorias en los territorios de la Colombia profunda particularmente afectados por el conflicto social armado, ajustara sus dispositivos de acción pública para habilitar procesos de transformación participativos, reparadores, diferenciales y orientados por principios de justicia social para ellos y para la sociedad en su conjunto. El Acuerdo encarnaba un potencial transformador y modernizante del orden social vigente a desatar con fundamento en la realización de reformas políticas, económicas y sociales, en su mayoría aplazadas históricamente.

“Paz ausente”, “paz simulada” y la “paz pospuesta” son, entonces, nociones que advierten sobre la deuda que el Estado colombiano tiene con la implementación del AFP. En esta nueva publicación de investigadores e investigadoras del Centro de Pensamiento y Diálogo Político se presentan propuestas concretas para contribuir a que dicha deuda sea saldada y se instauren condiciones ciertas para que se despliegue la señalada potencia transformadora contenida en el Acuerdo.

Dichas propuestas, reunidas en seis capítulos, involucran aprestamientos normativos, institucionales, de planeación y de presupuestación relacionados con: i) la actualización del Plan Marco de Implementación; ii) la formulación de un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo; iii) la reconducción del proceso de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; iv) el análisis del Trazador Presupuestal para la Paz y la formulación de bases para su redefinición; v) la implementación integral el enfoque transversal de género, y vi) la implementación integral el enfoque transversal étnico.

Como se puede apreciar se trata de propuestas que se inscriben en el campo de la planeación y las políticas públicas y, desde luego, no agotan en absoluto el amplio espectro de compromisos contenidos en el AFP, que se encuentran a la espera de las condiciones y la decisión políticas para ser implementados. El énfasis de tales propuestas resulta del propósito del Acuerdo –inédito si se compara con acuerdos firmados en el pasado en nuestro país con otras fuerzas guerrilleras y con la

propia experiencia internacional– de obligar a que sus disposiciones se tradujeran en diseños y ejecutorias concretas por parte del Estado, en general, y de los respectivos gobiernos, en particular, a través de la herramientas brindadas por el ordenamiento jurídico o mediante los necesarios ajustes institucionales, algunos de ellos señalados en el mismo Acuerdo.

Tales propuestas conllevan la advertencia urgente sobre la necesidad de reconducir el proceso de implementación, dado que de continuar por la senda que se le ha terminado imponiendo particularmente durante el gobierno de Duque –que ha sido contrario a él–, quedará reducido al desarme guerrillero, la reincorporación individualizada, el esclarecimiento parcial y limitado de la verdad y una acción de justicia especial distanciada de sus propósitos y diseños originales. Como consecuencia de ello, reformas cardinales no realizadas hasta ahora podrían entrar de manera definitiva a hacer parte del listado de los incumplimientos de acuerdos suscritos por el Estado con fuerzas que se le han opuesto o han demandado reivindicaciones de diversa naturaleza, tal y como se evidencia en experiencias de la clase trabajadora, las comunidades campesinas y los pueblos étnicos, entre otros.

Experiencias internacionales de acuerdos de paz han mostrado que lo que no logra implementarse en los primeros años, difícilmente se podrá hacer en los años subsiguientes. En nuestro caso, se está frente a cerca de un tercio del tiempo de implementación de 15 años previsto en el Plan Marco Implementación. No es posible afirmar que el tiempo transcurrido haya sido perdido, si se consideran los efectos políticos y culturales del Acuerdo, algunos inmediatos, otros de alcance generacional; así como algunas ejecutorias destacables. El Acuerdo goza hoy de una mayor aprehensión social, como se demostró en las magníficas movilizaciones sociales de los últimos años que tuvieron un momento estelar en el paro del 28 de abril de 2021 y la rebelión social de los meses subsiguientes, en las cuales el Acuerdo fue incorporado en la agenda de demandas sociales y ciudadanas. Tampoco se puede desconocer el accionar del espectro de fuerzas de derecha y derecha extrema hoy en la posición de gobierno, que se han opuesto de manera sistemática y han buscado a toda costa el bloqueo del Acuerdo por considerarlo una concepción claudicante e innecesaria al “terrorismo”. Con ello se ha evidenciado que la implementación es un campo en disputa, no cerrado, del cual no se advierten aún trayectorias definitivas de salida en uno u otro sentido, lo

que permite afirmar, por lo tanto, que esta se encuentra en función de las configuraciones específicas del campo político y de fuerzas en contienda.

Ese interregno permite afirmar que aún hay tiempo para la necesaria reconducción del proceso sobre la base de la habilitación de condiciones políticas generales que no se pueden anticipar, pues dependen de las configuraciones específicas que asuman la tendencia general del conflicto social y de clase y las luchas sociales, lo cual incluye también la geopolítica regional. Es buen dato que el destino del AFP, a cerca de cinco años de la implementación, se esté labrando del lado de la movilización y la lucha social, en tanto este ha sido comprendido como bien común de la sociedad colombiana.

Precisamente esa circunstancia le da mayor sentido al contenido en este libro, en la medida en que se trata de un esfuerzo intelectual y político colectivo por aportar a una salida que permita recuperar el Acuerdo y la integralidad de su implementación. El título de la obra *Reavivar el Acuerdo de paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública*, advierte sobre un proceso amenazado que tiene aún posibilidades, siempre y cuando se produzca una reconducción. Tal reconducción no es simplemente una manifestación del deseo o de la voluntad; supone condiciones políticas, como ya se dijo, pero también (re)elaboraciones técnicas y especializadas propias del campo de la planeación y las políticas públicas. El libro hace parte de estas últimas. Hacerlas viables supone negociación y acuerdos políticos en diferentes instancias y niveles, orientados a la causa compartida de la implementación integral del Acuerdo de paz. Y también comprenderlas como parte de una política de paz de Estado, hasta ahora inexistente. La implementación del Acuerdo de paz celebrado con las FARC-EP es solo uno de los componentes principales de lo que se ha denominado la *paz completa*. La implementación territorial del Acuerdo en medio de una intensificación de la violencia y la guerra en los territorios es una fehaciente demostración.

En ese sentido, así como es preciso *reavivar* el Acuerdo con las FARC-EP, es necesario recuperar y consolidar la perspectiva de una solución política con las organizaciones guerrilleras que persisten en el alzamiento armado, vale decir, el ELN y otras. Igualmente, insistir en fórmulas de sometimiento al Estado de las organizaciones mercenarias de carácter paramilitar que

además de la protección de economías ilegales cumplen funciones de contrainsurgencia y de acumulación por despojo violento.

Las contribuciones de este libro, desarrolladas al detalle en cada uno de los capítulos que lo conforman, son las siguientes:

- 1) Lineamientos para la actualización del Plan Marco de Implementación - PMI

El capítulo se compone de una propuesta de lineamientos, parámetros y aspectos estructurales que deberían ser tenidos en cuenta para un proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), tanto en el nivel estratégico de las políticas públicas como en su plan de financiamiento. El PMI es un instrumento que busca garantizar la implementación de los acuerdos y facilitar el seguimiento y la verificación de los avances. Dicho instrumento debe tener en cuenta el conjunto de objetivos, metas, prioridades, indicadores, recomendaciones de política, horizontes de cumplimiento y responsables. De igual forma, debe establecer las fuentes de financiación y la programación presupuestal para la implementación.

Teniendo en cuenta el carácter de planeación estructural de este instrumento, el numeral 6.1.1. del AFP estipuló que el PMI debería ser revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes necesarios, de acuerdo con el balance que se tuviese sobre su grado de implementación. A la fecha, el PMI no ha sido actualizado, situación requerida con prioridad en atención a: *i.* El rezago en temas claves de la reforma rural integral y de la solución al problema de drogas ilícitas; *ii.* La débil incorporación de los enfoques transversales territorial, de participación, de género y étnico; *iii.* El desfinanciamiento de varios pilares del AFP; *iv.* La ineffectividad de algunos indicadores de seguimiento, y *v.* La ausencia de líneas base y metas trazadoras en temas estratégicos.

La actualización del PMI aquí propuesta cobra mayor relevancia si se considera no solo el tiempo transcurrido de implementación, sino los incumplimientos, los cumplimientos parciales y la distorsiones que ha sufrido el Acuerdo.

2) Lineamientos para la formulación e inclusión de un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo

Este capítulo presenta una propuesta técnica, financiera y de seguimiento para avanzar en la construcción de un capítulo específico de la implementación del Acuerdo (capítulo específico de paz) en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la cual sirve de referente para los planes de los subsiguientes gobiernos. Con esta propuesta se busca definir parámetros que permitan orientar estratégicamente las políticas nacionales y territoriales hacia los fines y propósitos del AFP.

Este propósito puede considerarse inédito en el proceso de implementación, pues el presidente Juan Manuel Santos no ajustó el tiempo restante de la ejecución de su plan de gobierno a los requerimientos de la puesta en marcha del Acuerdo, y el gobierno de Iván Duque no incluyó este capítulo específico de paz en su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” en los términos dispuestos por el Acuerdo y los desarrollos normativos e institucionales existentes. Ambos desatendieron lo consagrado en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 en cuanto al deber de incluir un capítulo específico de paz que materializara los compromisos asumidos en el Acuerdo, y en el que se detallara un plan de inversiones para ejecutar lo allí consignado. En este sentido, la propuesta diseñada ofrece herramientas prácticas al próximo gobierno (y a los gobiernos subsiguientes) para que se supere el incumplimiento y se reconozca el Acuerdo como un conjunto de estrategias que aportan estructuralmente a la composición de una agenda política nacional.

La propuesta de capítulo específico de paz advierte la importancia de fortalecer el enfoque participativo en el desarrollo y seguimiento de la implementación del AFP; reorientar el gasto público hacia los propósitos del AFP; alinear estratégicamente los diferentes instrumentos de planificación con el PMI; priorizar temas de la agenda pública en cada uno de los puntos del AFP en perspectiva de la transformación de las desigualdades entre el campo y la ciudad, y retomar el enfoque territorial, tal y como fue propuesto en el AFP, para cualificar las capacidades estatales y los lineamientos de política pública necesarios para que las entidades territoriales desaten un modelo de descentralización de las decisiones institucionales y del gasto público.

3) Lineamientos para la reconducción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET

En ese capítulo se realiza una contribución para la reconducción del proceso de construcción e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Se habla de reconducción porque los PDET formulados durante el gobierno de Iván Duque no responden a los principios y enfoques definidos en el AFP. Más bien han sido acciones que, sometidas a los intereses y priorizaciones de la política de securitización del gobierno, han servido para impulsar operaciones de estabilización y consolidación territorial de corte militarista y asistencial, con un enfoque de marcada tendencia a la municipalización. Este es el horizonte de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y de los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII), operados por el Consejo de Seguridad encabezado por el gobierno en las zonas PDET. A esto debe agregarse el error gubernamental de considerar como equivalentes los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Esta interpretación gubernamental ignora que los PDET constituyen herramientas participativas de planificación fundamentales para el logro de los objetivos de la Reforma Rural Integral, a través de las cuales deberían articularse diferentes políticas de los puntos 1 y 4 del AFP, siendo los PATR solo uno de los instrumentos que permitirían su operación.

La contribución realizada para avanzar en la reconducción de los PDET toma como horizonte el objetivo que se les ha encomendado desde el AFP: lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y favorecer un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Para ello se propone un conjunto de elementos conceptuales y metodológicos que pueden ser ubicados dentro de una estrategia integral de desarrollo que apunte hacia la territorialización de la paz. También se presentan lineamientos orientadores en la formulación de diferentes tipos de acciones articuladas alrededor de los PDET (planes, programas y políticas), tomando como referente el modelo de Planificación Estratégica Situacional. Estas nociones estratégicas serán acompañadas por la definición de los contenidos “mínimos” que deberían tener los PDET para materializar los objetivos generales del AFP y del PMI. El capítulo concluye ofreciendo alternativas de financiación para los PDET atendiendo a las condiciones institucionales y presupuestales que

se desprenden del tipo de descentralización y del modelo macroeconómico en vigencia, y con la proposición de elaborar un documento CONPES que sirva de ruta para la operativización de los PDET y los PATR.

4) Análisis del Trazador Presupuestal para la Paz. Bases para su redefinición

Este capítulo del libro concentra su atención en el Trazador Presupuestal para la Paz incorporado por medio del artículo 220 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Ante la situación de desfinanciación que caracteriza la puesta en marcha del Acuerdo y la necesidad de ubicar con precisión y transparencia los recursos presupuestales que se disponen para la implementación, se ha requerido de la construcción de dicho trazador. Sin embargo, la manera como ha sido concebido por parte de gobierno lo convierte en una herramienta insuficiente, pues al permitir el monitoreo de los rubros de inversión a través del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) solo rastrea los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, incluido el Sistema General de Participaciones. Por disposiciones legales existentes, las demás fuentes de financiación de la implementación (Sistema General de Regalías, aportes del sector privado y de la cooperación internacional, y recursos propios de los entes territoriales) quedan por fuera de este monitoreo, lo cual impide hacer un seguimiento a la totalidad de los recursos destinados para la implementación. Por otra parte, el Trazador no permite clasificar las inversiones realizadas con enfoque de género y enfoque étnico. Tampoco posibilita la interoperabilidad con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

En consideración a lo anterior, se plantean recomendaciones puntuales para que el Trazador Presupuestal para la Paz resuelva las limitaciones anotadas. También se propone que el Trazador quede incluido de manera específica, desagregado al nivel de punto y de pilar del PMI, en la Ley de Presupuesto General de la Nación que se sanciona anualmente. Finalmente, se hace un llamado para que las demás fuentes de financiación del Acuerdo se habiliten y fortalezcan de manera adecuada, pues esto facilitará su codificación en el Trazador. El conjunto de propuestas definidas en este capítulo se orienta a superar la situación de simulación contable y financiera con la que el

Gobierno Nacional ha querido ocultar la realidad de la desfinanciación de la implementación del AFP.

5) Propuestas básicas para la implementación del enfoque transversal de género

En ese capítulo se ofrece un conjunto de propuestas básica para la implementación integral del enfoque transversal de género. A cerca de cinco años de implementación, el balance en este punto del Acuerdo no puede ser positivo, pues las expectativas y objetivos que constituyeron este enfoque transversal están lejos de materializarse. Son múltiples los incumplimientos en materia de seguridad, constitución y desarrollo de instancias de concertación, lucha contra las violencias basadas en género, integralidad de las acciones públicas, adecuada financiación y comprensión del concepto de transversalidad. Se trata, en consecuencia, de asuntos que afectan desproporcionadamente a las mujeres y personas pertenecientes a la comunidad LGTBI, y que no son resueltos, sino incluso agudizados, por la puesta en marcha de la denominada “Paz con Legalidad” diseñada y ejecutada por el actual gobierno.

El conjunto de acciones propuesto asume que la integralidad en la implementación será resultado no solo de la completa consolidación de los 51 indicadores de género incluidos en el PMI, sino además de la puesta en marcha de las 143 disposiciones que atraviesan los distintos puntos del AFP. De igual forma, esta integralidad estará sustentada en la capacidad que se tenga de articular los distintos enfoques (territorial, étnico y de género) y las poblaciones sujeto del enfoque de género (mujeres y personas LGBTI). En este sentido, se insiste en la importancia de que todas las entidades del Estado consoliden una comprensión adecuada del enfoque. Con este capítulo se quiere ofrecer, además, un insumo para las organizaciones sociales y políticas con fin de superar las brechas que fueron consideradas en la mesa de negociación, por medio de un proceso integral de transversalización del enfoque.

6) Propuestas básicas para la implementación del enfoque transversal étnico

Finalmente, en ese capítulo se presenta una propuesta para la implementación integral del enfoque transversal étnico. El conjunto de consideraciones

allí consignadas parte de reconocer que el capítulo étnico del AFP constituyó un aporte de los pueblos étnicos para la construcción de una paz estable y duradera y la formulación de los principios y criterios sustanciales que deberían primar en la implementación para salvaguardar sus derechos fundamentales. Un balance de la implementación de los compromisos étnicos del AFP deja muchos retos por alcanzar y un retrato preocupante de las situaciones de violencia en los territorios étnicos. Las salvaguardas étnicas, que fueron el aporte principal del capítulo étnico para comprender los sentidos y significados de la implementación del enfoque diferencial, no han sido cumplidas en los principales planes y proyectos del Acuerdo.

Las propuestas presentadas para reconducir la implementación del capítulo étnico se ubican en dos ámbitos: el primero reivindica la necesidad de respetar el derecho a la consulta previa como salvaguarda étnica del AFP. Esta constituye una condición fundamental para dinamizar los espacios de concertación con los pueblos y sus representantes, reconociendo las características y necesidades de las comunidades y fortaleciendo el papel de las veedurías y las organizaciones étnicas. El segundo, concentra su atención en asuntos urgentes para garantizar la pervivencia física y cultural de los pueblos, como la necesidad de poner en marcha los mecanismos de protección y seguridad creados por el AFP en articulación con los modelos propios de protección de los pueblos y la importancia de atender y solucionar el elevado número de solicitudes de formalización de territorios étnicos. Por supuesto, estas propuestas se brindan de manera indicativa y en una actitud respetuosa de las decisiones y posiciones propias de los pueblos étnicos.

Los seis asuntos estudiados a lo largo del documento poseen una importancia mayúscula y pueden considerarse estratégicos –aunque no exhaustivos– en el propósito de reavivar el Acuerdo de paz para reconducirlo hacia su implementación integral y, de esa manera, avanzar en el proceso de construcción de una paz estable y duradera. Se trata de constituir, a partir de propuestas concretas, las bases políticas, de planeación y presupuestación requeridas para implementar integralmente el AFP. Esto, en un contexto en que se reivindiquen los horizontes reparadores y de transformación defendidos por los enfoques participativo, territorial, de género y étnico del Acuerdo. Son estos los elementos mínimos para redefinir un proceso que al día de hoy se ha caracterizado por la pretensión del bloqueo sistemático, la simulación y

que comporta rasgos de perfidia, evidenciando la falta de voluntad política para ofrecer respuestas ciertas a los anhelos de paz del pueblo colombiano. Este aserto cobra mayor validez si se consideran los resultados del Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, presentado en marzo de 2021 por la Contraloría General de la República, en el que se dictamina que al ritmo actual la implementación del Acuerdo de paz se extendería en 26 años más.





**LINEAMIENTOS PARA
LA ACTUALIZACIÓN
DEL PLAN MARCO DE
IMPLEMENTACIÓN - PMI**

Introducción

Con el fin de garantizar la sostenibilidad de la implementación y el cumplimiento de los fines propuestos para la construcción de un paz estable y duradera, el Plan Marco de Implementación (PMI) se constituye en el instrumento de planificación y seguimiento de largo plazo que traza la ruta de implementación de los propósitos plasmados en el Acuerdo Final de Paz (AFP) a través de líneas de acción, productos, indicadores, metas trazadoras, entidades responsables y líneas de tiempo estructurados bajo el concepto de cadena de valor de lo público.

Este instrumento dispone de un escenario de financiación anualizado a través de seis (6) fuentes de financiación, recomendaciones de política pública generales, especificaciones asociadas a la implementación de los enfoques transversales y focalización territorial y compromisos por parte del componente FARC.

El PMI fue aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) luego de un extenso proceso de concertación. A pesar de ser un instrumento de partida, aún quedan aspectos por definir y clarificar, entre otros asuntos, sobre viabilidad financiera, debilidades en cuanto a su capacidad de cobertura territorial y frente a los enfoques transversales, así como incongruencias técnicas asociadas a indicadores de resultado y metas trazadoras que resultan insuficientes, además de la carencia de metas medibles y cuantificables de los indicadores.

Por esta razón, en su momento, el componente FARC de la CSIVI incluyó en el PMI un capítulo de *Salvedades* que debieron haberse cubierto en el marco de la actualización anual contemplada para el instrumento en el AFP, la cual, casi cinco años después de iniciada la implementación, no se ha hecho efectiva.

Si bien el Gobierno formuló y adoptó el Conpes 3932 de 2018: *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*, en cumplimiento de lo establecido en el AFP, el balance –a la fecha– demuestra que la mayoría de tales lineamientos no se

han tenido en cuenta dentro del actual Plan Nacional de Desarrollo ni en el proceso de articulación a nivel territorial, pese a lo establecido taxativamente tanto en el Acto Legislativo 01 de 2016 como en el Acto Legislativo 02 de 2017.

Con base en lo anterior, resulta entonces indispensable la actualización integral del PMI, de tal forma que se superen las inconsistencias, incoherencias e incongruencias técnicas, los vacíos temáticos y las salvedades identificadas desde su aprobación, así como los rezagos derivados de su desactualización y las lecciones aprendidas de la implementación, con el fin de enfocarlo hacia el logro efectivo de los propósitos del AFP.

El presente documento, luego de ofrecer un contexto sobre los fundamentos para la actualización del PMI y un balance del estado actual del instrumento, plantea una serie de lineamientos y orientaciones técnicas y financieras mínimas para llevar adelante dicho proceso.

Entre las orientaciones se destacan: i) la elaboración de un diagnóstico del estado de cumplimiento del AFP; ii) la determinación de líneas base y universos de atención cuantificables; iii) la definición de un esquema de priorización de los temas estructurales del AFP; iv) la inclusión suficiente de metas trazadoras e indicadores de resultado; v) la inclusión de capítulos específicos asociados a los principales instrumentos de planificación, como en el caso de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que permitan su efectiva articulación financiera y su aporte en función de los productos del PMI; vi) la revisión de las temporalidades y líneas de tiempo, así como de sus responsabilidades; vii) la definición de metas (medibles y cuantificadas) en el marco de una revisión de la canasta de productos de la implementación; viii) la actualización del costeo de los productos y la revisión y concreción de fuentes de financiación efectivas para la implementación, y ix) la articulación de los planes de financiamiento de los diferentes PNRRI dispuestos en el AFP, incluyendo además de los 16 de la RRI, los asociados a los demás puntos del AFP.

Contexto y fundamentos para una actualización del PMI

El PMI fue construido en atención al punto 6.1.1. del AFP. Su propósito es garantizar que todo lo acordado sea efectivamente implementado a través de políticas, normas, planes y programas, además de permitir el seguimiento y verificación del cumplimiento de los compromisos.

En principio, se precisaba que el PMI incluyera propósitos, objetivos, prioridades, metas, indicadores y recomendaciones para la implementación de todos los acuerdos. De igual forma, se estipuló en el AFP que el PMI debería incluir de manera prioritaria las necesidades de las mujeres, en relación con las discriminaciones de las que han sido víctimas, así como de los pueblos étnicos.

En concordancia de lo anterior, el PMI es el instrumento de planeación estratégica para el desarrollo del AFP. Si bien se definió que el PMI debía ser elaborado y aprobado a los cuatro meses siguientes a la constitución de la CSIVI, esto tuvo lugar apenas un año y medio después de la firma del AFP. En efecto, este fue firmado el 24 de noviembre y refrendado el 2 de diciembre de 2016, mientras que el PMI solo se aprobó el 29 de junio de 2018. A través de este documento se buscó orientar la implementación del AFP durante los 15 años¹ siguientes y se esperaba que el mismo sirviera para la articulación de los diferentes planes nacionales de desarrollo con los propósitos del AFP.

El instrumento contiene para cada Punto del AFP el diagnóstico y los objetivos, una clasificación de estrategias, líneas de acción, productos, metas trazadoras, indicadores, responsables y horizontes de tiempo, recogiendo así las principales temáticas acordadas. Adicionalmente, incluye un capítulo acerca del financiamiento del AFP por cada una de las fuentes disponibles por vigencias, un capítulo de compromisos de las FARC, un capítulo de enfoques transversales de género y étnico, la focalización territorial para

1

Sin embargo, el AFP contempló una vigencia para el PMI de 10 años.

la implementación, algunas recomendaciones de política y un capítulo de salvedades de las FARC.

El AFP fijó además que el PMI debía ser revisado anualmente por la CSIVI con la finalidad esencial de ajustar y actualizar los contenidos que tuviesen lugar; que debería elaborarse un documento Conpes sobre el PMI, y que cada uno de los planes nacionales de desarrollo que comprendieran el tiempo de aplicación del AFP debían contener un capítulo correspondiente al plan cuatrienal de implementación en concordancia con el PMI.

Transcurridos tres años desde la aprobación del PMI en el marco de la CSIVI resulta inminente la necesidad de una actualización integral de este instrumento, máxime teniendo en cuenta su lugar principal en la planeación de la implementación del AFP. Se impone, entonces, acordar unos mínimos lineamientos técnicos y financieros para su actualización y ajuste, de manera que la orientación de la implementación se reencuentre con los propósitos finales del AFP y se tengan en cuenta los aprendizajes que han surgido de esta primera fase de implementación del AFP.

Balance del estado actual del PMI: la materialización de las salvedades

Luego de un proceso arduo de discusiones entre el Gobierno Nacional, las FARC y las instancias étnica y de género, el proceso de concertación del PMI constituyó todo un logro. Sin embargo, ante la falta de claridad sobre diferentes aspectos de este instrumento y sus principales debilidades, el componente FARC de la CSIVI debió presentar una serie de salvedades, explicando que, si bien el 23 de junio de 2017 el Gobierno había presentado ante esa instancia el PMI y luego se habían realizado 24 mesas de trabajo conjuntas para la concertación y ajuste de dicho instrumento, aún eran evidentes algunas falencias que, a posteriori, podrían afectar la implementación:

- a. Insuficiencia de recursos programados en el PMI. La destinación de \$129,5 billones a quince años se estimó insuficiente en su momento, dado que \$37,8 billones tenían como fuente el SGP, es decir, no representaban un nuevo esfuerzo fiscal, y \$5,5 billones eran atribuidos a las entidades territoriales, en su mayor parte sin capacidad financiera. En este sentido, se hizo un llamado a que los \$129 millones fueran considerados un piso, pero que anualmente se hiciera una revisión de cara al incremento de los recursos e, incluso, se consideró necesaria una reestructuración del gasto para fortalecer la construcción de paz, disminuyendo las asignaciones en los sectores de seguridad y defensa.

El estado actual de la programación y ejecución de recursos del AFP, visto a través del componente de paz del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, demostró un escenario débil de financiación soportado en fuentes con limitado control por parte del gobierno, como lo son el Sistema General de Participaciones (SGP), los recursos propios de entidades territoriales, la cooperación internacional y la inversión privada, las cuales argumentaron de manera indicativa el 56 % de dicho componente (\$37,1 billones). Adicionalmente, el SGP se constituyó en la principal fuente de financiación del Acuerdo en el presente cuatrienio aportando un 35 %, sin haber surtido los trámites legales requeridos para orientar nuevas asignaciones que contribuyan a la focalización y a los propósitos territoriales del AFP, o para ampliar el componente de propósito general de libre destinación para los municipios.

La Contraloría General de la República en su segundo informe (2018), alertó acerca de que en el caso de la RRI, más allá de los 170 municipios PDET priorizados, no se evidencian recursos asignados al cubrimiento de los municipios rurales y rurales dispersos, indicando que el estudio de la Misión de Transformación del Campo (DNP, 2015) estimó los costos de la Reforma Rural en \$195,52 billones de pesos de 2015,

cubriendo 665 municipios: 365 en la categoría rural y 300 en la categoría rural disperso.

- b.** *Desarticulación de los tiempos del AFP y el PMI.* Mientras que el AFP contemplaba un horizonte de 10 años, el PMI estimó una temporalidad de 15 años. En este sentido, se resaltó la importancia de la modificación de la Ley 152 de 1994, de tal forma que el AFP y el PMI se incluyeran en los siguientes planes nacionales de desarrollo. A la fecha, no se ha concretado esta modificación, lo cual ha significado varios rezagos: el primero, la falta de inclusión real y consistente de un capítulo de paz en el actual Plan Nacional de Desarrollo; el segundo, la falta de fortalecimiento de las instancias participativas para la planeación nacional, y tercero, la ausencia de lineamientos para la inclusión del AFP en los planes territoriales de desarrollo.

Por otra parte, se señaló que el Fondo Colombia en Paz estaba establecido con un horizonte temporal de 10 años, según el artículo 3 del decreto Ley 691 de 2017. No obstante, a la fecha, tampoco se ha realizado dicha modificación, dejando al FCP los últimos cinco años de la implementación sin seguridad jurídica para la administración de los recursos a su cargo.

- c.** *Insuficiencia de metas e indicadores de resultados.* La versión aprobada del PMI incluyó 502 indicadores y, frente a estos, 22 metas trazadoras temáticas, cerca de 40 metas trazadoras étnicas y ninguna meta trazadora para el enfoque de género, ni para territorios PDET. Asimismo, si bien incluyó algunos indicadores de resultado, la estructura del PMI no aseguró la inclusión de este tipo de indicadores para cada uno de los productos estipulados por punto del AFP. Dado que, hasta hoy, no se ha realizado una actualización del PMI, esta situación se mantiene vigente. La ausencia de metas trazadoras en los siguientes pilares ha dejado sin norte la implementación y no permite tener definido un término de cumplimiento de la implementación:

- 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
 - 1.3. Desarrollo social: Salud
 - 1.5. Desarrollo social: Vivienda y agua potable
 - 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa
 - 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
 - 1.8. Planes de acción para la transformación regional
 - 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana
 - 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública
 - 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos
 - 5.6. Derechos Humanos
 - 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final
 - 6.4. Componente de acompañamiento internacional
- d.** *Temporalidad indefinida para metas e indicadores.* Se relacionaron en su momento 7 indicadores que no contaban con un horizonte temporal definido. Actualmente, 5 de ellos no tienen aún un periodo de implementación definido en el PMI, todos correspondientes al punto 6 del AFP.

Estrategia: 6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación

- Indicador: Emisoras de FM, de interés público clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando.
- Indicador: Operadores y/o productores (ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias) de radio de estas emisoras, capacitados.
- Indicador: Emisoras produciendo y emitiendo contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación.
- Meta trazadora: 20 Emisoras de FM, de interés público clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando.

Estrategia: 6.2.3. Salvaguardas y garantías étnicas (Capítulo étnico)

- Indicador: Porcentajes de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad con la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas.
- e. *Recomendaciones de política pública y medidas necesarias que desarrollen los elementos no contenidos en el PMI.* El capítulo de recomendaciones de política pública del PMI fue en exceso escueto. De hecho, varias de las recomendaciones realizadas no han sido desarrolladas. Para dar ejemplos de las medidas no asumidas por las entidades, basta con señalar que: no se ha adoptado un esquema de priorización de la población víctima en los puntos 1 y 4; no se han desarrollado los enfoques

diferenciales de género y étnicos en programas y proyectos estructurales del AFP; no se han elaborado líneas base de los enfoques étnico y de género; los sistemas de información de PNIS y PDET no han sido articulados al SIPO, y no se han adoptado la totalidad de los planes nacionales de la RRI.

Sin embargo, no solo se evidencia una débil y, en algunos casos, nula adopción de las recomendaciones, sino que estas no han sido actualizadas de acuerdo con los aprendizajes obtenidos en la fase temprana de implementación. Incluso documentos con recomendaciones de política importantes para la implementación, como, por ejemplo, el Conpes 3932 de 2018, que buscaba dar lineamientos para la articulación del PMI con otros instrumentos de planeación y programación, no han sido tenidos en cuenta.

- f. *Insuficiencia en el diseño y el financiamiento de los planes nacionales de la RRI.* La aprobación del PMI se surtió sin la formulación de los PNRRI, pese a que estos se constituyeron como instrumentos de planeación estructural de la RRI. Ellos debían recoger los propósitos del AFP y articularse con otros instrumentos de política, con el propósito de alcanzar las metas trazadoras de eliminación de la pobreza extrema en la zona rural y la reducción de un 50% del índice de pobreza multidimensional en el campo. Actualmente, se han aprobado 10 de los 16 planes contemplados, aunque los enfoques étnicos y de género no son visibles en su diseño. Una aproximación a su costeo, según la Contraloría General de la República (2020), dejaría cerca de 54 billones sin financiamiento, según el último informe radicado ante el Congreso por parte de esta entidad.
- g. *Acuerdo sobre víctimas y modificación de la ley 1448 de 2011.* Según el literal 6.1.10. del AFP, en el primer año de implementación se debió realizar una modificación de la Ley 1448 de 2011. Se esperaba que dicha modificación recogiera las recomendaciones de las víctimas del conflicto armado a través de un escenario ampliado de participación. Lo anterior, bajo el entendido

de que son las víctimas el centro del AFP. Sin embargo, si bien se realizó el espacio participativo para recibir las mencionadas recomendaciones, las mismas no transitaron a una reforma de la ley. Incluso la Ley 1448 de 2011 solo tuvo una ampliación de su vigencia *ad portas* de su cierre, y el balance de su implementación en diferentes aspectos –por ejemplo, indemnización, reparación colectiva, restitución de tierras y vivienda, entre otros– es aún muy deficiente, como lo confirman los informes anuales de la comisiones de seguimiento y monitoreo de la ley y de los decretos leyes.

- h. *Revisión anual del PMI.* Aunque se había estipulado la revisión anual del PMI en el marco de la CSIVI, a la fecha no se han realizado actualizaciones.
- i. *Transversalización del enfoque de género.* En las salvedades realizadas en relación con el PMI, se señaló que el enfoque de género debería ser transversalizado a través de tres premisas: el reconocimiento de derechos, la garantía de estos a través de acciones afirmativas y la garantía del cierre de brechas. Este enfoque, sin embargo, no ha tenido un desarrollo notable; los diferentes instrumentos de planeación lo eluden o lo limitan a cifras poblacionales y el trazador presupuestal para la paz no da cuenta de los recursos programados para su desarrollo. En la misma vía, la incorporación del enfoque en el mismo PMI es ya un reto: no existen metas trazadoras de género, no existen suficientes indicadores de resultado y no todos los pilares cuentan con indicadores de género.
- j. *Enfoque étnico.* Una vez cerradas las mesas técnicas de discusión del PMI entre el Gobierno y el equipo FARC, aún no se había concluido la concertación del componente étnico del PMI, por lo cual se dejó como salvedad la inclusión de los compromisos étnicos a los que se llegase con la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos. Aunque este compromiso fue cumplido, e incluso se puede afirmar que el desarrollo étnico del PMI terminó incluyendo incluso más metas trazadoras

que el componente temático, la implementación del capítulo étnico es la de menor desarrollo, lo que impone la necesidad de su priorización en una futura actualización.

En suma, una mirada detenida del estado actual del PMI muestra rápidamente la necesidad de atender a las salvedades realizadas en relación con este documento por parte del componente FARC. De manera sucinta, las principales necesidades actuales del PMI se pueden resumir como sigue: una evaluación del coste de la implementación del AFP de cara a los aprendizajes sobre la participación y ejecución de sus diferentes fuentes; una priorización temática de los pilares y estrategias más estructurales del AFP para el cumplimiento de sus propósitos; una actualización e inclusión de metas trazadoras temáticas, étnicas, de género y PDET; una clasificación de los indicadores existentes según su tipo y la inclusión de un mayor número de indicadores de resultado; la definición y examen de las fechas finales de cada indicador; un ajuste de los productos que han devenido obsoletos; la elaboración de líneas base para cada uno de los productos, y finalmente, unos lineamientos más claros y decididos para la transversalización de los enfoques étnico, de género y territorial.

Propuesta técnica y financiera para la actualización PMI

Lineamientos técnicos para la actualización temática del PMI

La actualización del PMI requiere de la ejecución de varios pasos de trabajo conjunto en el marco de la CSIVI, en los cuales sean incluidas la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos y la Instancia Especial de Género del AFP. A continuación se presentan las recomendaciones una a una, con el fin de aportar elementos a la construcción concertada de una ruta de trabajo:

- a. *Incluir un diagnóstico del grado de avance de la implementación de los productos, indicadores y metas trazadoras del PMI por punto y pilar.* El PMI se estructuró sobre la base conceptual de *cadena de valor de lo público*, es decir, que los recursos asignados (insumos) en el marco de un proceso de transformación (actividades) deben convertirse en bienes y servicios a favor de un fin público. En este sentido es necesario determinar los avances y rezagos asociados a la implementación de los pilares y estrategias del AFP a la luz de los avances de los indicadores de PMI, estimando resultados a partir de líneas de base reales y universos de intervención cuantificables y cotejando los aportes financieros a los productos obtenidos frente a los objetivos propuestos en el AF.

Este diagnóstico debe ser discutido y aprobado en el marco de la CSIVI e incluido como parte substancial del PMI. El acuerdo logrado sobre el nivel de avance real del AFP permitirá tener un punto de partida para definir un esquema de priorización de los temas estructurales y actualizar el marco estratégico y la programación del gasto en el PMI.

- b. *Definición de un esquema de priorización de asuntos estructurales de la implementación del AFP.* En el numeral 6.1.1. del AFP se hizo referencia a la delimitación de una primera fase de implementación prioritaria que iría hasta el 20 de mayo de 2019. Sin embargo, el PMI tal y como fue acordado, no marcó claramente unas fases de implementación. Esto ha provocado que actividades propias del desarrollo de la política pública gubernamental sigan siendo valorados como parte de la implementación, aunque su carácter no sea prioritario y que, por otra parte, los temas estructurales, como el ordenamiento social de la propiedad, se encuentren rezagados.

En este sentido, se propone que, luego de la definición del diagnóstico o balance sobre el cumplimiento del AFP, se concerte un plan de priorización en el cual se definan fases, compromisos y responsables. Una primera fase debe estar marcada por

los asuntos estructurales para el logro de los propósitos del AFP, en los que se haya denotado un mayor rezago o que se consideren prerequisites en la ruta de implementación de los demás acuerdos o compromisos. Para proponer un punto de partida sobre la discusión, se identifican los siguientes temas estratégicos; sin embargo, su depuración debe orientarse por los resultados del balance:

- 1.0.1. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)
- 1.1.1. Acceso a la tierra
- 1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito)
- 1.8.1. Implementación PDET
- 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DD. HH.)
- 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)
- 3.2.2. Reincorporación económica y social
- La totalidad de las estrategias del punto 4 sobre solución al problema de las drogas
- 5.4.3. Reparación colectiva en el fin del conflicto
- Transversalización del enfoque de género
- Capítulo étnico

- c. *Actualizar la canasta de productos del PMI según el esquema de priorización de cumplimiento a la luz de lo previsto en el AFP y según diagnóstico de los primeros años de la implementación. Se deben cuantificar los productos requeridos para actualizar el costeo de la implementación. Sin embargo, es necesario realizar un mayor énfasis en aquellos productos que corresponden a las estrategias que se prioricen en el balance realizado. Es fundamental realizar una clasificación del tipo de productos que se han incluido en la primera versión del PMI y aquellos que se incluyan en la actualización: ello significa discriminar entre los productos de gestión y los productos de resultado intermedio y final. Esta actualización de productos no solo debe hacer parte de los ajustes que se realicen al marco estratégico del PMI, sino que serán unidades decisivas en la actualización del costeo.*
- d. *Revisar los productos, costos, priorización territorial y viabilidad de las fuentes de financiación definidas en los PNRRI. Es necesario llevar a cabo una evaluación rigurosa de la real capacidad de apalancamiento de las diferentes fuentes de financiación dispuestas para la implementación del AFP frente a costos, ubicación territorial a intervenir y capacidad institucional de ejecución. Este proceso conlleva necesariamente la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 en relación con la implementación del AFP.*

Los instrumentos marco de política rural son los PNRRI; sin embargo y en detrimento del orden de la planificación pública, estos planes no han sido adoptados en su totalidad, pese a que ya se encuentren en marcha ejecuciones en las zonas rurales por los diferentes sectores. El plan que resulta más estructural para la RRI es el concerniente a la Formalización Masiva de la Propiedad; sin este se pone en riesgo el propósito final de la reforma que se orienta a la transformación estructural del campo y se congelan o inviabilizan otras inversiones de bienes y servicios públicos en las zonas rurales. El llamado en primera instancia es a incluir en el nuevo PMI una estrategia

de política que le permita al Estado articular sus intervenciones alrededor de los planes y, en especial, al que se construya para la Formalización Masiva y revisar su marco de financiamiento, productos y focalizaciones. Un tema no menor, pero de necesaria inclusión en un sistema de planeación del AFP.

- e. *Construir un módulo o capítulo especial de Planes Nacionales.* El desarrollo del numeral anterior debe plasmarse en un capítulo especial de los PNNRRI que apunte a superar los problemas hoy existentes de desarticulación de políticas, planes y proyectos en diferentes niveles de gobierno y la no alineación de estos instrumentos de planeación con otros instrumentos del AFP. En este capítulo deberá definirse su alcance, el esquema de articulación con los demás instrumentos de planeación del AFP, las actividades, productos, costos, indicadores, temporalidad y fuentes de financiación. De manera especial, se señala la importancia de generar lineamientos para la incorporación de los enfoques de género y étnicos en este capítulo, de acuerdo con las definiciones conjuntas con las instancias especiales.

En este capítulo se deben especificar los mecanismos de articulación entre la RRI y el punto 4 sobre solución al problema de drogas ilícitas. Dada la expectativa de que los planes, programas y proyectos orientados a la sustitución de cultivos tendrían efectos sobre gran parte de los territorios objetivo de la RRI, se esperaba que existiese una mayor armonización entre sus desarrollos. No obstante, las dos políticas se han ejecutado de manera desarticulada; no ha sido posible sumar y alinear esfuerzos institucionales y fiscales. En consecuencia, la definición de unos parámetros claros respecto a las necesidades y roles de coordinación efectiva de los programas de la RRI y de la solución al problema de drogas ilícitas podría abonar un camino más integral de implementación.

- f. *Construir un módulo o capítulo especial de PDET en el PMI.* Se requiere que el PMI incluya un capítulo especial que especifique el esquema de implementación de los PDET, el cual

incluya proyección de costos, fuentes de financiación, líneas de tiempo, indicadores de avance financiero y físico de las intervenciones y su asociación con los demás instrumentos del AFP, tales como PNRRI, PISDA y PNIS.

Al igual que los PNRRI, los PDET se incluyeron en el AFP como instrumentos para lograr la transformación del campo y la disminución de brechas entre las zonas rurales y urbanas. Los PATR se incluyeron para cumplir con los objetivos de los PDET, y se esperaba que llevaran a los PDET a un plano de operación en los diferentes niveles de ordenamiento. Hoy, luego de una primera fase de implementación, la figura de los PDET se ha desdibujado y se ha priorizado una intervención de los PATR, sin que medien lineamientos globales de política pública que sean efectivos a la luz de los propósitos del AFP.

Se requiere un diálogo constructivo y abierto sobre el papel que actualmente tienen los PATR, sobre la necesidad de dar un viraje a la planeación del desarrollo territorial en los términos propuestos por el AFP. Este capítulo debe contener, además: i. un balance de la implementación de los PATR en cada subregión; ii. una línea base de pobreza y de necesidades básicas en cada sector en cada subregión, con desagregación por género y etnias; iii. un esquema de priorización de iniciativas ciudadanas por zona, que esté de acuerdo con los resultados del balance; iv. un costeo aproximado de las iniciativas ciudadanas; v. un sistema de corresponsabilidad nación-territorio, y vi. un sistema fortalecido de participación ciudadana a lo largo del desarrollo de los PATR.

Al igual que en el caso del capítulo de los PNRRI, en el cual se requieren parámetros y lineamientos de los puntos 1 y 4 del AFP, en este capítulo PDET se hacen necesarios lineamientos para sincronizar las iniciativas PISDA actualmente formuladas con aquellas que hacen parte de los PDET, definiendo tiempos, responsables y sistema de coordinación.

- g.** *Incluir líneas base generales y universos de intervención cuantificables para zonas PDET y no PDET en cada Pilar y Estrategia, discriminando los enfoques de género y étnico.* Un primer paso en todo instrumento de planificación de política debe ser el diagnóstico, el cual debe identificar claramente las líneas base frente a los universos totales de intervención para cada ámbito que se pretenda impactar. En una versión preliminar del PMI se dio un primer y superficial acercamiento a este ejercicio.

En este proceso de actualización es fundamental avanzar sobre la construcción de líneas base y universos de intervención por cada ámbito de política, desagregando información para zonas rurales y urbanas (PDET y no PDET), étnico y de género. Es probable que la medición de universos cuantificables motive discusiones sobre la magnitud y temporalidad de las políticas y del financiamiento; sin embargo, lejos de que esto pueda considerarse un obstáculo debe llevar a considerar un sistema de etapas progresivas de la planeación.

La definición de los puntos de partida en la implementación y de su magnitud de cara al horizonte previsto serán imperativos para la construcción de mecanismos de seguimiento que den cuenta real del avance en la implementación.

- h.** *Actualizar el costeo del Acuerdo Final para la Paz.* La actualización del plan de financiamiento por fuentes en el PMI es imprescindible y deberá articularse con los resultados de los diagnósticos en particular y el balance en general del esquema de priorización definido, la actualización de productos y la definición de estrategias de articulación de los diferentes planes y proyectos del AFP.

En el apartado 4.2. se presentan elementos para un nuevo costeo de la implementación. Sin embargo, es importante hacer énfasis en que dentro de la secuencia de actualización se debe llevar a una mayor precisión y análisis la participación de cada una de las fuentes de financiamiento de acuerdo

con su comportamiento en la primera fase de implementación y a las limitaciones normativas o de manejo que cada una de ellas presenta.

Por otra parte, toda vez que la implementación del AFP es un proceso de largo plazo, el PMI debe articularse con los diferentes PND hasta el año 2034, lo cual implica la alineación de los respectivos planes plurianuales de inversiones de paz a nivel de programas y proyectos, incluyendo su respectiva programación anual.

- i. *Realizar una clasificación de los indicadores incluidos en cada una de las estrategias, asegurándose de que existan indicadores de gestión y de resultado en cada caso, bajo la perspectiva del concepto de cadena de valor de lo público.* El PMI actual contiene una serie de indicadores de seguimiento, así como algunas metas trazadoras. Sin embargo, no existe un balance entre los indicadores de gestión y resultados, y estos últimos están ausentes en algunos pilares. Es necesario avanzar en una clasificación de los indicadores existentes, los que se modifiquen y los que se incluyan como nuevos, asegurándose de la inclusión en todos los pilares de indicadores de resultado. Esto aplica también en el caso de los indicadores de género y étnicos, dado que existen pilares, como se verá en la tabla 1, en los que no se incluyeron indicadores ni de gestión ni de resultado para estos dos enfoques, con falencias más relevantes en el caso de género.
- j. *Incluir metas trazadoras temáticas, PDET de género y étnicos en cada uno de los Pilares y Estrategias del PMI.* Una necesidad apremiante en el marco estratégico del PMI es la inclusión de metas trazadoras por cada uno de los pilares del AFP. En especial, las debilidades están en las metas trazadoras temáticas, PDET y de género. Las metas trazadoras deberán ser definidas de acuerdo con el balance o diagnóstico, la identificación de universos de atención, el establecimiento de líneas base y el esquema de priorización acordado. Es importante que las

metas trazadoras que se incluyan o se modifiquen tengan –en la medida de lo posible– un carácter cuantitativo que sea verificable por las dos partes del AFP.

k. *Definir las entidades responsables de todas y cada una de las metas trazadoras del PMI.* Actualmente existen metas trazadoras en el PMI que resultan importantes pero que no tienen definida la entidad responsable de su cumplimiento y reporte, lo cual redundaría en que para su medición no se cuente con insumos y que las mismas puedan presentar rezagos sin que nadie asuma un plan de reorientación de las medidas. Estas metas sin responsable son:

- Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos.
- Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo con la normatividad ajustada.

Esta última meta presenta una relevancia especial dado el actual escenario de movilizaciones y protestas del país. La no definición de un responsable incide en un nulo control sobre su implementación.

l. *Actualizar las fechas de finalización para los indicadores de productos que aún no han sido cumplidos y actualizar los productos que ya fueron cumplidos.* En el caso de productos e indicadores que presentan un rezago frente a su fecha de cierre, es necesaria la ampliación del horizonte. En el caso de productos que fueron diseñados para la creación de entidades, instancias o expedición de marcos normativos que ya hayan sido cumplidos, es necesario su modificación orientada hacia la implementación (gestión y resultados) de los productos ya creados o puestos en marcha

Para dar una idea precisa y con mayor detalle respecto de los asuntos susceptibles de modificación, ajustes, eliminación o

actualización en cada uno de los pilares del AFP, la tabla 1 sintetiza los criterios mínimos sobre cada punto y pilar del PMI, así como las necesidades estratégicas y financieras en perspectiva de su discusión y concertación.

Tabla 1 Análisis de suficiencia y pertinencia del PMI

PUNTO 1 REFORMA RURAL INTEGRAL	
Pilar del PMI	1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral
Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere que el PMI incluya un capítulo especial de PNRRI, en el cual se defina su alcance, su nivel de articulación con los demás instrumentos de planeación del AFP, actividades, costos, indicadores y temporalidad. b) Se requiere que las metas trazadoras de este pilar expresen una desagregación por género y étnicos. c) Se requiere generar indicadores y metas trazadoras por cada PNRRI y especificar el sector y la entidad responsable. d) Se requiere incluir indicadores de género. e) Se requiere actualizar la fecha final del indicador A.456 de PNRRI adoptado, pues a la fecha quedan pendientes de adopción seis (6) PNRRI. f) Se requiere ampliar la fecha de finalización de las metas trazadoras Pobreza extrema en el ámbito rural erradicada y Pobreza multidimensional en el ámbito rural reducida.
Necesidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> a) Es necesario revisar el alcance de los PNRRI adoptados frente a los propósitos del AF de eliminación de la pobreza extrema y la reducción en un 50 % de indicador de pobreza multidimensional para determinar las necesidades financieras y fuentes de financiación viables para su implementación. b) Es necesario hacer un balance de los aportes financieros y en productos de los PNRRI al PMI.
Pilar del PMI	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere definir claramente las líneas de base general y universos de intervención, para zonas PDET y no PDET, para género y para étnicos. b) Se requiere incluir metas de trazadoras de género. c) Se requiere incluir indicadores de resultado para: <ul style="list-style-type: none"> • Línea de crédito especial para la compra de tierra. • Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra. • Plan nacional de zonificación ambiental.

	<ul style="list-style-type: none"> d) Se requiere ampliar la fecha de finalización de los indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • A.12. Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales (...), dado que no ha sido culminado. • A.13. Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado. • A.17. Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa. • A.21. Mecanismos de prevención e impulso a solución a los conflictos entre vocación y usos del suelo. e) Es necesario ampliar las fechas de finalización de las metras trazadoras de acceso a la tierra, dado el rezago en su financiación e implementación, así como la definición de indicadores que permitan distinguir y monitorear la cadena de valor asociada a sus productos. <ul style="list-style-type: none"> • A.MT.1 Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras. • A.MT.2 Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas.
Necesidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> a) Es necesario definir productos e indicadores cuantificables en relación con la actualización del catastro multipropósito, de tal manera que facilite su gestión y planeación financiera y respectiva programación presupuestal para su implementación. b) Es urgente la formulación y adopción del PNRR de Formalización Masiva de la Propiedad que viabilice y asegure no solo la financiación de los productos y metas trazadoras del pilar asociadas a instrumentos de acceso a la tierra, sino también la de productos y metas trazadoras asociadas al PNIS, Programa de Reincorporados y Planes de Reparación Integral a las Víctimas.
Pilar del PMI 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	
Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención, por zonas PDET y no PDET, por género y étnicos. b) Se requiere definir metas trazadoras temáticas, PDET, étnicas y de género. c) Se requiere incluir indicadores género y étnicos.
Necesidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> a) Definir productos e indicadores cuantificables en el marco de los PNRR de Vías, Electrificación, Riego y Drenaje, y Conectividad en implementación, los cuales pueden aportar insumos en términos de inventarios de necesidades, costos y fuentes de financiación y la articulación de su financiamiento con el PMI. b) Construir indicadores regionales PDET y No PDET que permitan monitorear si las inversiones y proyectos generan transformaciones de índole regional y tener referentes para ajustar el financiamiento.

Pilar del PMI 1.3. Desarrollo social: SALUD

- Necesidades del Marco Estratégico**
- a) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención, para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.
 - b) Se requiere definir metas trazadoras temáticas, PDET, étnicas y de género.
 - c) Se requiere incluir indicadores de resultado generales.
 - d) Se requiere incluir indicadores étnicos.
 - e) Se requiere incluir indicadores de resultado para género.

- Necesidades financieras**
- a) Es necesario revisar los productos, costos, focalización territorial y viabilidad de las fuentes de financiación definidas en el PNRRI de Salud formulado con cierre técnico y la articulación de su financiamiento con el PMI.

Pilar del PMI 1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL

- Necesidades del Marco Estratégico**
- a) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.
 - b) Se requiere definir metas trazadoras PDET, étnicas y de género.
 - c) Se requiere incluir indicadores étnicos.

- Necesidades financieras**
- a) Es necesario revisar los productos, costos, focalización territorial y viabilidad de las fuentes de financiación definidas en el PNRRI de Educación formulado con cierre técnico y la articulación de su financiamiento con el PMI.

Pilar del PMI 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE

- Necesidades del Marco Estratégico**
- a) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.
 - b) Se requiere definir metas trazadoras temáticas, PDET, étnicas y de género. (Para la definición de metas trazadoras se debe tener como referente el indicador de déficit de vivienda oficial del DANE calculado con base al Censo de 2018).
 - c) Se requiere incluir indicadores étnicos.
 - d) Se requiere ampliar la fecha de finalización del indicador A.68. Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada.
 - e) Se requiere cambiar la entidad responsable de acuerdo con la modificación de competencias en materia de vivienda.

- Necesidades financieras**
- a) Es necesario revisar los productos, costos, focalización territorial y viabilidad de las fuentes de financiación definidas en los PNRRI y la articulación de su financiamiento con el PMI.
 - Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y
 - Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico, los cuales fueron revisados y adoptados por el Ministerio de Vivienda en el marco del traslado de competencias.

Necesidades financieras	b) Dinamizar la articulación efectiva de fuentes de financiación adicionales al PGN para la financiación de este pilar (SGR, Obras por Impuestos, SGP).
Pilar del PMI 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	
Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.</p> <p>b) Se requiere definir metas trazadoras temáticas, PDET, étnicas y de género.</p> <p>c) Se requiere incluir indicadores étnicos.</p> <p>d) Se requiere incluir indicadores de género para las estrategias: <ul style="list-style-type: none"> • 1.6.3. Capital semilla • 1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera • 1.6.7. Erradicación del trabajo infantil • 1.6.8. Protección social rural • 1.6.9. Formalización y empleo rural </p>
Necesidades financieras	<p>a) Es necesario revisar los productos, costos, focalización territorial y viabilidad de las fuentes de financiación definidas en el PNRRRI, adaptando la articulación de su plan de financiamiento al PMI.: <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. • Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. • Fomento a la Economía Solidaria y Cooperación Rural. • Garantías y derechos de los y las trabajadores rurales. <p>Lo anterior teniendo en cuenta que, según la CGR (2020), la UAEOS señala que los temas asociados a economía solidaria en la práctica se encuentran desfinanciados.</p> </p>
Pilar del PMI 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	
Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Se requiere definir una línea base general, y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.</p> <p>b) Se requiere definir metas trazadoras temáticas, PDET, étnicas y de género.</p> <p>c) Se requiere incluir indicadores étnicos.</p> <p>d) Se requiere incluir indicadores de género.</p> <p>e) Se requiere ampliar la fecha de finalización del indicador: <ul style="list-style-type: none"> • A.107. Acto administrativo para la creación del Consejo nacional de seguridad alimentaria y nutricional, expedido. • A.117P Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia en municipios PDET. • A.108. Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados. </p>

Necesidades financieras	a) Es necesaria la adopción del Sistema nacional de Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación y la articulación de su plan de financiamiento al PMI.
Pilar del PMI 1.8. Planes de acción para la transformación regional	
Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Este pilar requiere la inclusión de un capítulo específico en el PMI, en el cual se cuente con un diagnóstico profundo de cada subregión, en términos de causas, condicionantes e indicadores de pobreza rural, se generen, además, lineamientos claros de política pública y se definan sectores y entidades responsables.</p> <p>b) Se requiere definir una línea base de cada uno de los pilares de los PATR, en la cual se presente una desagregación étnica y por género.</p>
	<p>c) Es necesario ampliar la fecha de finalización de la implementación de los PATR.</p> <p>d) Se requiere definir metas trazadoras para cada una de las zonas o subregiones priorizadas como PDET, en cada uno de los pilares.</p>
Necesidades financieras	<p>a) Con base en el diagnóstico que se realiza de cada subregión PDET y del nivel de avance en el cumplimiento de las iniciativas ciudadanas, se debe realizar un costeo detallado de su implementación por zona, definiendo fuentes y horizonte.</p> <p>b) Es necesario verificar la articulación efectiva de las iniciativas PDET en los PNRRI, de tal forma que se garantice la viabilidad financiera de la implementación de estas iniciativas.</p>

PUNTO 2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Pilar del PMI 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final.	
Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este Pilar e incluirlo en el PMI, y con base en el mismo, orientar la actualización.</p> <p>b) Es necesario actualizar los productos de la línea de acción 2.1.2.1. SISEP-Adecuación normativa e institucional, para que los mismos den cuenta de la gestión y resultados del SISEP, más allá de su puesta en marcha.</p> <p>c) Es necesario ampliar la fecha de finalización de los indicadores de este pilar.</p> <p>d) Es necesario actualizar el indicador B.122 sobre ley de garantías para el ejercicio de la oposición política. Se requiere incluir indicadores que den cuenta de la implementación de esta.</p> <p>e) Es necesario definir la entidad responsable de la meta trazadora B.MT.2. Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo con la normatividad ajustada.</p>

Necesidades financieras	a) Es necesario revisar las necesidades financieras para la implementación de las estrategias del pilar conforme a las reformas de ley aprobadas para su implementación.
Pilar del PMI	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana
Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI y, con base en el mismo, orientar la actualización.</p> <p>b) Es necesario incluir metas trazadoras temáticas, de género y étnicas en este pilar.</p> <p>c) Se requieren actualizar los indicadores de las siguientes líneas de acción para orientarlos al resultado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.2.1.1. Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana para movimientos y organizaciones sociales. • 2.2.2.1. Ajustes institucionales y normativos. (Aplican de acuerdo con los criterios que se acuerden en la comisión análoga). <p>d) Se requiere ampliar la fecha de finalización de los indicadores de este pilar, de acuerdo con su actualización.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.2.4.1. Crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia (Integrado por confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe, organizaciones del sector religioso y el sector educativo, entre otros). • 2.2.5.2. Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. • 2.2.6.1. Revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación. • 2.2.6.2. Formulación participativa de distintas herramientas de planeación.
Necesidades financieras	a) Es necesario revisar las necesidades financieras para la implementación de las estrategias del pilar conforme a las reformas de ley e instancias creadas para su implementación.
Pilar del PMI	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad
Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI, y con base en el mismo, orientar la actualización.</p> <p>b) Se requiere definir la entidad responsable de la meta trazadora B.MT.3. Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos.</p>
Necesidades financieras	a) Es necesario garantizar los recursos que apalancen la modernización del sistema electoral, toda vez que a la fecha su financiación no es clara.

PUNTO 3 FIN DEL CONFLICTO

Pilar del PMI	3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas
Necesidades del Marco Estratégico	Nota: Este pilar solo contiene tres indicadores, correspondientes a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios. En todos los casos, ya fue cerrada su vigencia.
Necesidades financieras	
Pilar del PMI	3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales
Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI y, con base en el mismo, orientar la actualización. b) Es necesario modificar la siguiente meta trazadora y orientarla al resultado: “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado”. c) Es necesario ajustar la temporalidad del producto: Pacto Político Nacional. d) Es necesario actualizar los productos e indicadores de las siguientes líneas de acción para que estén orientados a medir la gestión y los resultados de las instancias y dependencias creadas. <ul style="list-style-type: none"> • 3.3.3. Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales. • 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1.). e) Es necesario actualizar los indicadores de género y orientarlos al resultado. f) Se requiere ampliar la fecha de finalización de los indicadores y metas trazadoras de este pilar, siendo este un tema estratégico que debe estar presente a lo largo de la implementación.
Necesidades financieras	a) Se requiere definir productos y metas cuantificables que garanticen la financiación y efectividad en la ejecución financiera de los recursos asignados a las entidades del SISEP (Fiscalía, UNP, Policía).

PUNTO 4 SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Pilar del PMI	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)
Necesidades del Marco Estratégico	a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI y, con base en el mismo, orientar la actualización.

Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> b) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos. c) Se requiere que el PMI establezca los lineamientos de articulación de este pilar con los de la RRI. d) Se requiere incluir indicadores de resultado en los temas de Formalización de la Propiedad. e) Se requiere incluir indicadores de resultado en línea de acción de 4.1.12.1. Sustitución en PNN. f) La estrategia 4.1.2. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, debe incluir productos e indicadores que vayan más allá de las acciones del desminado. Es de carácter urgente el fortalecimiento de esta estrategia. g) En la estrategia 4.1.4. Tratamiento penal diferencial, deben ajustarse los tiempos de cumplimiento y deben incluirse indicadores de resultado. h) Se requiere ampliar la temporalidad de las metas trazadoras étnicas dado el escaso cumplimiento. i) Se requiere incluir metas trazadoras de género. j) Se requiere modificar la entidad
--	---

Necesidades financieras	a) Es necesario articular productos, costos y fuentes de financiación para la implementación del PNIS, principalmente con la formulación y adopción de los PNRRRI de Formalización Masiva de la Propiedad y con el Plan de Zonificación Ambiental, y los PNRRRI asociados al pilar de economía solidaria y producción agropecuaria.
--------------------------------	---

Pilar del PMI 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública

Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI y, con base en el mismo, orientar la actualización. b) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, étnicos y por género. c) Se requieren lineamientos para dar impulso al cumplimiento de este pilar dado su rezago.
--	--

Necesidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> a) Se hace necesaria la formulación de la política de reducción del consumo, para viabilizar financiación. a) Es urgente la aprobación del Programa Nacional de Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de sustancias psicoactivas (lícitas e ilícitas), con el fin de articular su plan de financiamiento al PMI.
--------------------------------	--

Pilar del PMI	4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos
Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI y, con base en el mismo, orientar la actualización. b) En este pilar, se requiere profundizar sobre las estrategias creadas para el logro de resultados. En especial, dar lineamientos y priorización al Plan Nacional de Política Criminal.
Necesidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere definir productos y metas cuantificables que garanticen la financiación y efectividad en la ejecución financiera de los recursos asignados a las entidades. a) Se requiere la adopción del Plan Nacional de Política Criminal para articular su plan de financiamiento al PMI.

PUNTO 5 VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

Pilar del PMI	5.1. Justicia y Verdad
Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) En este pilar se requiere el diseño de líneas de acción, productos, indicadores, temporalidades y responsables. b) Se requiere incluir metas trazadoras temáticas, de género y étnicas. c) Se requieren incluir indicadores de gestión y resultado temáticos, de género y étnicos.
Necesidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> a) Es necesario incluir indicadores que aseguren la sostenibilidad financiera para el funcionamiento de las entidades creadas.
Pilar del PMI	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz
Necesidades del Marco Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI y, con base en el mismo, orientar la actualización. b) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos. c) Es necesario vincular con línea de acción, productos, indicadores y metas trazadoras a cargo, a la Unidad de Restitución de Tierras. d) Es necesario definir cómo se realizará la medición de la meta trazadora E.MT.3 “Avance significativo en la reparación integral de las víctimas”. En su defecto, generar varias metas trazadoras de acuerdo con las medidas que el AFP priorizó en materia de víctimas. e) Es necesario ampliar la temporalidad del indicador E.311. Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.

Necesidades del Marco Estratégico	<p>f) Se requiere definir líneas de política para el fortalecimiento de las siguientes estrategias, debido a su nivel de rezago: 5.4.3. Reparación colectiva en el fin del conflicto, 5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior. Es necesario incluir metas trazadoras en la estrategia: 5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior (desagregando por pueblos étnicos).</p> <p>g) Es necesario incluir metas trazadoras en la estrategia 5.4.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas (desagregando por pueblos étnicos).</p>
--	---

Necesidades financieras	<p>a) Es necesario hacer un balance de las necesidades financieras de los productos del pilar y su respectiva articulación con los instrumentos definidos mediante la Ley 2078 de 2021 que extiende la Ley de Víctimas 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, mediante y el CONPES 4031 de 2021 sobre la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a 2031.</p>
--------------------------------	---

Pilar del PMI 5.6. Derechos Humanos

Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Se requiere realizar un balance de la implementación de este pilar e incluirlo en el PMI y, con base en el mismo, orientar la actualización.</p> <p>b) Es necesario reestructurar los productos y los indicadores que hacen parte de este pilar para orientarlos al resultado.</p> <p>c) Es necesario incluir metas trazadoras temáticas, étnicas y de género.</p>
--	--

Necesidades financieras	<p>a) Se requiere la aprobación de los Planes de Derechos Humanos por parte de la Comisión intersectorial de Derechos Humanos, así como del Plan Nacional de Educación de Derechos Humanos por parte del Subsistema de Cultura y Educación para articular su plan de financiamiento al PMI.</p>
--------------------------------	---

PUNTO 6 IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN

Pilar del PMI 6.1. Mecanismos de implementación y verificación

Necesidades del Marco Estratégico	<p>a) Es necesario adicionar indicadores de producto y resultados de la estrategia 6.1.3. Otras Medidas para contribuir a garantizar las medidas de los acuerdos: i) Para el caso del producto “Promoción de la participación del sector empresarial en la implementación” actualmente se cuenta con el indicador F.347</p>
--	---

Necesidades del Marco Estratégico

número de proyectos productivos identificados y estructurados apoyados por el sector privado, que solo da cuenta del ciclo de formulación de la estrategia, por lo que se requieren indicadores que permitan el monitoreo de los avances de la implementación y su articulación con el PMI. ii) En cuanto al producto “Convenios de cooperación suscritos por las entidades”, ejecutados, se cuenta a la fecha con el indicador F.409 “Convenios de cooperación suscritos por las entidades, ejecutados” que, si bien da cuenta de los recursos gestionados y proyectos financiados en ejecución, no informa sobre el proceso de implementación de los recursos de cooperación internacional y su articulación con los productos del PMI. Por lo que se requiere de indicadores de proceso y resultado para este producto.

- b) Se requiere ampliar la fecha de finalización de los indicadores asociados a la estrategia 6.1.4.1. Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución, toda vez que la iniciativa normativa con la finalidad de promocionar la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias se dio mediante aprobación de la Ley 2046 de 2020, rezagándose el inicio de su implementación 3 años.
- c) En cuanto a la estrategia Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación (SIIPO), es necesario adicionar productos e indicadores de proceso y resultado que den cuenta de cada una de las medidas estipuladas en el numeral 6.1.5. del AFP en relación con el SIIPO. Actualmente solo se dispone de un producto que corresponde a la misma estrategia y los indicadores dispuestos son insuficientes.
- d) En cuanto a la estrategia y producto “6.1.6. Comisión de Seguimiento, impulso y verificación” es recomendable agregar indicadores asociados a los productos de esta comisión. Actualmente solo se cuenta con el indicador F.463 Gastos de funcionamiento de la Comisión de seguimiento, impulso y verificación.
- e) Finalmente, se evidencia la necesidad de construir indicadores de proceso y resultado asociados al seguimiento de los instrumentos de ejecución del AFP, como es el caso del Fondo Colombia en Paz, mediante el cual se articula al menos la tercera parte del PGN orientado al AFP y se gestionan los recursos asociados a la implementación de los Cuatro Fondos Multidonantes creados conforme a la recomendación del Conpes 3850 de 2015.

Necesidades financieras

- a) Es necesario hacer un balance sobre la ejecución de los recursos de la cooperación internacional determinando avances, lecciones aprendidas y determinando nuevas necesidades de gestión de nuevos recursos de cooperación. Así mismo, se deben generar estrategias de articulación efectiva de estos recursos con el PMI y el trazador de paz.

- b) Es necesario hacer un diagnóstico de las necesidades para el fortalecimiento de la plataforma SIIPO con todas las medidas contemplada en el AFP, garantizando su interoperabilidad con sistemas de seguimiento a recursos, sistemas de evaluación de resultados, de rendición de cuentas, portal para la paz, entre otros, conforme a lo estipulado en el Decreto 1829 de 2017.

Pilar del PMI 6.2. Capítulo étnico

- Necesidades del Marco Estratégico** En el caso de este pilar, según la matriz PMI solo se cuenta con un (1) indicador. Más allá del ajuste y actualización de dicho indicador y de su temporalidad, se requiere que, partiendo del principio de concertación con la IANPE, se realice de manera conjunta, lo siguiente:
- a) Un balance sobre el nivel de cumplimiento del capítulo étnico general y por cada zona PDET.
 - b) Se determinen líneas base en cada uno de los pilares del AFP para los pueblos étnicos, a partir del balance o diagnóstico.
 - c) Se incluyan en el PMI lineamientos para el cumplimiento del capítulo étnico y, en especial, para el cumplimiento de las salvaguardas étnicas.
 - d) Se identifiquen los planes y programas estratégicos de los puntos 1. y 4. del AFP que no tienen componente o enfoque étnico y se priorice su concertación, con lineamientos claros desde el PMI.

- Necesidades financieras** a) Es necesario que se den lineamientos a las entidades nacionales para que se programen e identifiquen los recursos orientados al capítulo étnico y que se disponga un ítem de capítulo étnico en el trazador presupuestal para la paz.

Pilar del PMI 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

- Necesidades del Marco Estratégico** a) Se debe revisar el alcance de la estrategia 6.3.3. Misión política de verificación de las Naciones Unidas, cuyo producto Misión política de verificación de las Naciones Unidas solo dispone del indicador F.416 “Misión política de verificación a las Naciones Unidas”, solicitada, ya cumplido, y el indicador “Convenios con comunidad internacional para implementación del mecanismo de verificación internacional, suscritos”, sin indicadores que den cuenta de los convenios y productos asociados a los mismos, actualmente coordinados por Presidencia y a cargo de CINEP y CERAC.

- Necesidades financieras** a) Es necesario revisar las necesidades financieras para la implementación de las estrategias del pilar.

Pilar del PMI 6.4. Componente de acompañamiento internacional

Necesidades del Marco Estratégico a) Se debe revisar el alcance de la estrategia 6.1.2. Acompañamiento Internacional, cuyo producto Convenios de cooperación en el marco del acompañamiento internacional aprobados solo dispone del indicador F.346 “Espacios generados para la interlocución y coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional”. La ficha técnica en SIPO.

Necesidades financieras a) Una vez precisado el alcance es necesario revisar las necesidades financieras para la implementación de lo requerido.

ENFOQUE DE GÉNERO

Pilar del PMI TG.1. Capítulo de Género

Necesidades del Marco Estratégico En el caso de este pilar, según la matriz PMI solo se cuenta con dos líneas de acción y seis indicadores. Más allá del ajuste y actualización de dichos indicadores y de su temporalidad, se requiere que, partiendo del principio de concertación con la Instancia de Género, se realice de manera conjunta, lo siguiente:

- a) Un balance sobre el nivel de avance en la transversalización del enfoque de género y por cada zona PDET.
- b) Se determinen líneas base en cada uno de los pilares del AFP para mujeres y población LGTBI, con base en ese balance o diagnóstico.
- c) Se incluyan en el PMI lineamientos para la transversalización del enfoque de género más allá del reporte estadístico de atención.
- d) Se incluyan indicadores de resultado y metas trazadoras de género en cada uno de los Pilares del PMI.
- e) Se identifiquen los planes y programas estratégicos de los puntos 1. y 4. del AFP que no tienen enfoque de género y se priorice su concertación, con lineamientos claros desde el PMI.

Necesidades financieras a) Es necesario que se den lineamientos a las entidades nacionales para que se programen e identifiquen los recursos orientados a la transversalización del enfoque de género y que se disponga un ítem de enfoque de género en el trazador presupuestal para la paz.

FUENTE: Elaboración propia, equipo CEPDIPO.

Lineamientos para la actualización financiera del PMI

El balance actual en materia de la financiación dispuesta para la implementación del AFP conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP 2017 y del componente de paz del PND 2018-2022 se puede resumir en los siguientes aspectos:

- a.** Los recursos del PGN en su gran mayoría no fueron adicionales, tal como estaba previsto en el acto legislativo 01 de 2016, y en la práctica se sobreestimó la asignación y ejecución de recursos en algunas de las políticas AF, principalmente en los sectores, salud, educación, trabajo y vivienda.
- b.** No se ha surtido la reforma de la Ley 715 de 2001 del SGP, que asegure los recursos adicionales para la implementación.
- c.** La no articulación específica de los recursos de cooperación internacional y privados al AFP disminuye la eficiencia en la asignación de recursos.
- d.** Pilares de la RRI, como el ordenamiento social de la propiedad, así como el punto 4 de solución al problema de drogas se encuentran desfinanciados en el actual PND 2018-2022.
- e.** Solo el 7 % de las iniciativas PDET de los PATR cuenta con viabilidad financiera.
- f.** Sin bien el SGR definió recursos específicos a través de los OCAD Paz y, en el marco de la reciente reforma, los enfocó en su totalidad hacia los territorios PDET, el proceso de ejecución física y financiera se encuentra rezagado.
- g.** En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, las estrategias, como la de modernización del sistema electoral a cargo de la Registraduría, no cuentan con recursos adicionales.

- h.** En cuanto a las garantías de seguridad para líderes sociales y excombatientes, los recursos invertidos por Fiscalía, UNP, y Policía no resultan suficientes ni efectivos.
- i.** No se ha definido la articulación financiera de los nuevos recursos de la ley de víctimas con las metas trazadoras de reparación integral.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la actualización del PMI es necesario:

- a.** *Evaluar la ejecución del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y actualizar el Marco Fiscal de Mediano Plazo correspondiente a la PMI actualizado.* Es necesario reevaluar la disponibilidad y efectividad de cada una de las fuentes de financiación dispuestas para la implementación para cumplir con los propósitos y con la focalización territorial y poblacional prevista en el Acuerdo Final de Paz. En este sentido, una vez se tengan actualizados la canasta de productos y el costeo del Plan Marco de Implementación, se requiere una nueva proyección de financiación del AFP, de tal manera que se dé prioridad a los escenarios de implementación estructural, revisando las líneas de tiempo para cubrir el alcance total del PMI.
- b.** *Gestionar la aprobación e implementación de la reforma normativa de Ley 715 de 2001 del SGP.* Es necesario surtir esta reforma para para orientar asignaciones específicas a la implementación del AFP. El trazador de paz debe reflejar esta fuente de recursos.
- c.** *Revisar y actualizar la asignación del Presupuesto General de la Nación (PGN).* Es necesario actualizar y especificar la asignación de nuevos recursos y la priorización de los recursos existentes, tanto en el MFMP actualizado como en el Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes al horizonte de implementación del AFP.
- d.** *Gestionar la aprobación e implementación de la reforma normativa de la Ley 152 de 1994.* Es necesario surtir esta reforma para asig-

nar competencias y recursos a las entidades territoriales, de tal manera que estas puedan asumir la corresponsabilidad de la implementación del AFP.

- e. *Articulación efectiva de los recursos de Cooperación Internacional.* Es necesario generar mecanismos y estrategias para garantizar la articulación efectiva de los recursos de cooperación internacional y los aportes de donantes privados con las estrategias del PMI y los instrumentos de planificación del AFP.
- f. *Agilizar la ejecución de los recursos del SGR y articularlos estratégicamente con los planes, programas y proyectos asociados a la implementación.* Los nuevos recursos del SGR habilitados mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 deberán especificarse en el MFMP actualizado y en el Plan Plurianual de Inversiones de los PND que hagan parte del horizonte de la implementación. Así mismo, es necesario que se cumpla la priorización específica dirigida a la financiación de iniciativas PDET y proyectos de alto impacto regional en los territorios, garantizando una visión estratégica de planeación y evitando la proliferación de proyectos de inversión desarticulados.

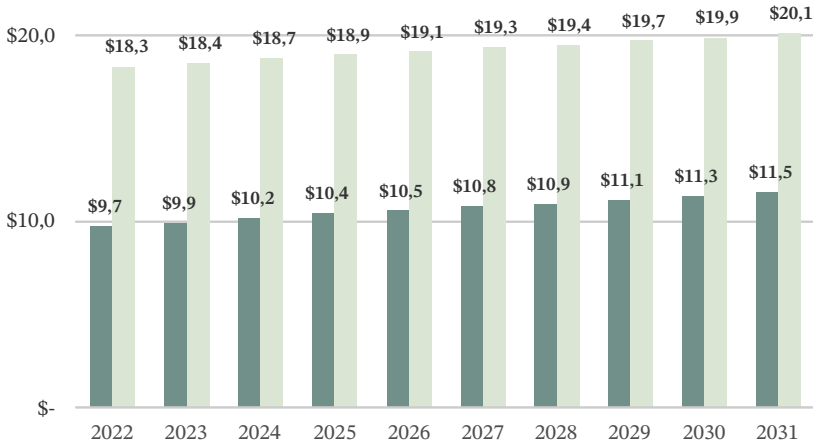
De manera indicativa y tomando como referencia la proyección anual del MFMP 2017 para la ejecución de los \$129,5 billones entre 2017-2031, para cumplir con esta programación en lo corrido de la implementación se hubiera requerido una asignación y ejecución de \$38,3 billones entre 2017 y 2021. Sin embargo, descontando las partidas del SGP –que no deberían contabilizarse–, habría una ejecución de \$27,46 billones durante este mismo periodo (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019a; Contraloría General de la República, 2020) .

Adicionalmente, descontando este monto ejecutado según la Contraloría General de la República, un 29,5 % de proyectos que no son consistentes con lo establecido en el Plan Marco de Implementación, los cuales equivalen a \$ 4,2 billones durante el periodo 2019-2021, se tendría una ejecución de \$23,2 atribuable a la implementación durante 2017-2020 (Contraloría General de la República, 2019, 2020). Así las cosas, frente a los \$ 38,3 billones progra-

mados mediante el MFMP 2017 para el periodo 2017-2021 y reconociendo \$23,2 como ejecución del AFP, el rezago de estos primeros años de la implementación es de \$15 billones.

Lo anterior implicaría un esfuerzo presupuestal adicional anual a lo proyectado en el MFMP 2017 de \$1,5 billones durante el periodo 2022-2031 para alcanzar el total requerido de aproximadamente \$106 billones (un promedio anual de \$10,6 billones). Estos serían los recursos necesarios para cumplir con lo establecido en el PMI de acuerdo con lo proyectado en el MFMP 2017. Sin embargo, puede plantearse un segundo escenario, que toma como referente lo estipulado en la Misión de Transformación del Campo (DNP 2015), la cual, como se dijo, estimó los costos de la Reforma Rural Integral en \$195,5 billones de pesos de 2015 (\$85 billones más de lo establecido para este punto en el MFMP 2017). En el marco de este escenario, y teniendo en cuenta el rezago presupuestal advertido de \$15 billones, se requerirían recursos anuales promedio del orden de \$19 billones y un total de \$191,8 billones durante el periodo 2022-2031 (gráfica 1).

Gráfica 1 Proyección de recursos requeridos para la implementación, según MFMP y Misión para la Transformación del Campo



FUENTE: Cálculos CEPDIPO con base al MFMP 2017 y Misión de Transformación del Campo DNP.

Lineamientos técnicos para el monitoreo y seguimiento del PMI

Fortalecimiento y superación de las limitaciones actuales del Sistema Integrado de Información y medidas de Transparencia para la Implementación (SIIPO), creado mediante el Decreto 1829 de 2017.

Conforme al análisis de CEPDIPO (2020) se puede afirmar que, si bien existe correspondencia entre los indicadores incluidos en el SIIPO y los del PMI, muchos indicadores no cuentan con información que permitan hacer seguimiento a la situación, especialmente a la reportada en los indicadores étnicos y de género. Así mismo, en muchos indicadores se presentan avances de 100 %, sin que se hayan cumplido los propósitos de la implementación.

Como consecuencia de lo anterior, es necesario que la plataforma se fortalezca e incluya las diferentes líneas de seguimiento estipuladas en numeral 6.1.5. del AFP que establece como compromiso la creación del SIIPO, el cual estaría constituido por medidas tales como: i) mapas interactivos de seguimiento que pongan a disposición de la ciudadanía toda la información asociada a costos, ejecución de recursos y ubicación geográfica de proyectos, entre otros aspectos; ii) mecanismos de rendición de cuentas; iii) veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, principalmente en territorios PDET; iv) mecanismos especiales de denuncia ciudadana; v) fortalecimiento de los mecanismos de control interno a través de la asistencia técnica a las autoridades territoriales, y v) acompañamiento especial de los órganos de control.

- a. *Inclusión del Plan Marco de Implementación actualizado en el SIIPO.* Una primera línea de acción para asegurar un adecuado monitoreo y seguimiento a la implementación es que el SIIPO refleje la planeación de todos los indicadores que hacen parte del PMI actualizado durante todo el horizonte de implementación del AFP. En la plataforma los indicadores deben dar cuenta de metas cuantificables y las respectivas líneas de base.
- b. *Interoperabilidad del SIIPO con plataformas de identificación y seguimiento de recursos.* Es necesario que el clasificador presu-

puestal de paz y posconflicto identifique de manera específica no solo los recursos del PGN, por lo que se requiere avanzar en la identificación y marcación de los recursos específicos de otras fuentes de financiación dispuestas para el AFP, tales como el SGP, la Cooperación Internacional, aportes de las entidades territoriales y aportes de los privados para proceder a articular e interoperar estas fuentes con la plataforma SIIPO. Si bien el SGR cuenta con el sistema GESPROY, el cual identifica particularmente el OCAD PAZ, es necesario que este se articule específicamente con las diferentes líneas de seguimiento del SIIPO.

- c. *Interoperabilidad del SIIPO con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).* Se requiere interoperabilidad del SIIPO con los sistemas de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo para el seguimiento específico del componente de paz de cada cuatrienio, así como con los sistemas de seguimiento a los planes de desarrollo de las entidades territoriales para monitorear la implementación de este nivel de gobierno.
- d. *Articulación del SIIPO con Sistemas de Rendición de Cuentas y mecanismos de denuncia ciudadana y seguimiento de los órganos de control.* Se requiere que estos mecanismos se articulen con el SIIPO y aporten los insumos necesarios para el seguimiento, control fiscal y control ciudadano a la implementación del AFP.
- e. *Articulación del SIIPO con el Portal para la Paz.* Es necesario que el Portal para la Paz visualice las diferentes líneas de seguimiento del SIIPO y que se cumpla con lo propuesto mediante el Decreto 1829 de 2017, mediante el cual se crean el SIIPO y el Portal para la Paz.

Conclusiones

El Plan Marco de Implementación es el instrumento central de programación y seguimiento de las medidas, programas, proyectos, acciones y recursos públicos orientados al cumplimiento del Acuerdo Final para la paz; en este sentido, de su reestructuración y ajuste se derivan las rutas institucionales, las decisiones de política e inversiones estratégicas para la reorientación de la implementación actual hacia los fines esenciales del Acuerdo en cada uno de sus puntos y pilares.

Si bien podrían identificarse varios factores, entre ellos las voluntades políticas, que han afectado y llevado la implementación hacia aplicaciones discordantes y simuladas del Acuerdo Final, la no actualización del Plan Marco también ha sido un factor de incidencia en dichos desajustes. De acuerdo con el análisis presentado en este documento y a los lineamientos propuestos para la actualización del Plan Marco, se pueden concluir las siguientes necesidades principales:

- Se requiere de la construcción de un balance o diagnóstico conjunto de la CSIVI sobre el estado actual del cumplimiento del Plan Marco de Implementación, tanto en materia de política pública como en su componente presupuestal. El trabajo realizado para la construcción del estado de cumplimiento permitirá identificar los temas más sensibles que deberán ser priorizados.
- Es necesario establecer un esquema o sistema de priorización de pilares y estrategias en el Plan Marco, de acuerdo con el nivel de incidencia estructural en el logro de los propósitos y finalidades del Acuerdo Final.
- Para optimizar el seguimiento del Acuerdo, es necesario establecer líneas base, tanto generales como en zonas PDET y en los enfoques transversales de género y étnicos, con el fin de determinar universos susceptibles de atención cuantificables y programar las coberturas anuales y totales en cada caso, año a año. En el mismo sentido, definir metas trazadoras para los productos establecidos en cada punto del AFP.

- Temas centrales del Acuerdo Final, como los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral y los PDET, deben tener capítulos especiales en el Plan Marco, en los cuales se definan estrategias de coordinación nacional y con los territorios, incidencia de cada plan en el logro de los fines del Acuerdo y su articulación con los demás instrumentos de planeación dispuestos.
- Se requiere un ajuste detallado de los indicadores, horizontes e institucionalidad responsable de la implementación de cada producto del Plan Marco, con el fin de que se ajusten a las realidades actuales de cumplimiento, al esquema de priorización y a la disposición de recursos.
- Se precisa actualizar el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 luego de evaluar lo implementado al cerrar este cuatrienio y frente a las necesidades de productos para lo que resta de la implementación. En este sentido, se deben priorizar las inversiones sobre los aspectos más rezagados de la implementación asociados principalmente al ordenamiento social de la propiedad, garantía progresiva al derecho de la alimentación PATR, garantías de seguridad, solución al problema de drogas, entre otras.
- Para hacer viable la financiación mediante la habilitación de nuevos recursos, es necesario gestionar la aprobación e implementación de la reforma normativa de Ley 715 de 2001 del SGP.
- Se requiere que el próximo PND defina las partidas y proyectos de inversión específicos que soporten el componente de paz que se incluya.
- También es necesario gestionar la aprobación e implementación de la reforma normativa a la Ley 152 de 1994 para habilitar recursos de las entidades territoriales destinados a la implementación.
- Así mismo, es importante direccionar y articular los recursos de cooperación y privados a las necesidades más urgentes de la implementación.

- En cuanto los recursos del SGR, se debe agilizar la ejecución de montos provenientes del OCAD Paz y garantizar que se cumpla con la priorización dirigida a los territorios PDET con una visión estratégica que evite la desarticulación de los proyectos.

Bibliografía

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2020). *Observaciones sobre la situación actual del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)*. Documento de Trabajo N.º 23. Bogotá: CEPDIPO.

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2019). *La Paz Ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del acuerdo de paz*. Bogotá: CEPDIPO.

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2019A). *De la paz ausente a la paz simulada. Análisis del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020*. Documento de Trabajo N.º 16. Bogotá: CEPDIPO.

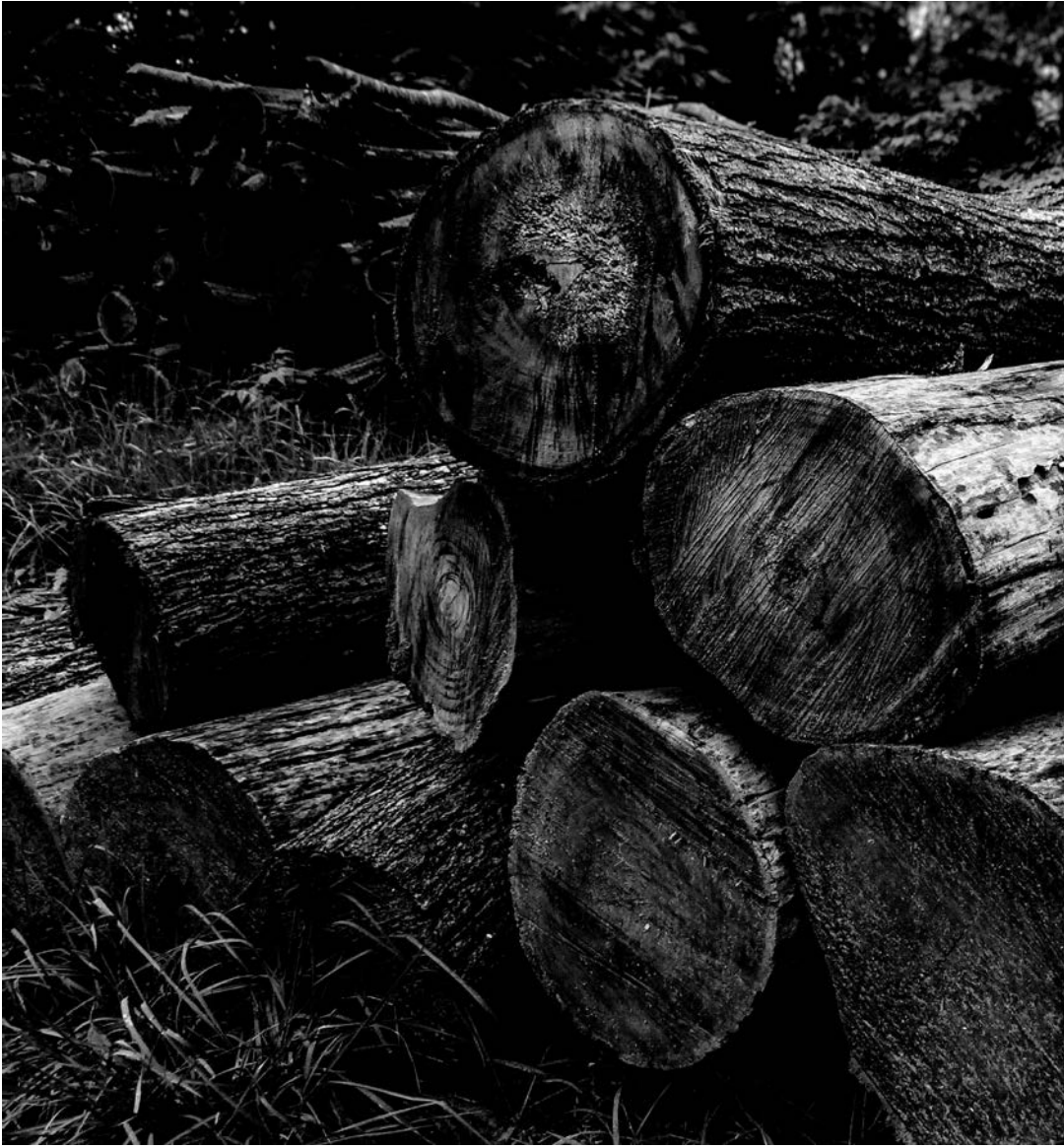
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020). *Informe anual al Congreso sobre la ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá: Contraloría General de la República.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2019). *Informe anual al Congreso sobre la ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá: Contraloría General de la República.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.

GOBIERNO NACIONAL Y FARC (2018). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2017). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.





**LINEAMIENTOS PARA
LA FORMULACIÓN
E INCLUSIÓN DE UN
CAPÍTULO ESPECÍFICO DE
PAZ EN EL PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO**

Introducción

El Acuerdo Final para la Paz (AFP) señaló que por los siguientes dos periodos presidenciales se exigía la inclusión de un capítulo específico sobre el Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (AFP, Punto 6.1.1.). Según el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, durante los siguientes 20 años el Gobierno Nacional tendría la responsabilidad de incluir en los PND que correspondieran a esos periodos un componente específico de paz, en el cual además se detallara un plan de inversiones para ejecutar dicho componente¹. En la misma vía, el Plan Marco de Implementación (PMI) señaló el capítulo de presupuesto y fuentes de financiamiento que debería ser revisado y reajustado cada cuatro años en el marco de la elaboración del PND, de acuerdo con los avances previstos. Finalmente, el documento Conpes 3932 de 2018 definió los lineamientos para la articulación del PMI con los PND.

Dentro de las prioridades de la implementación normativa (Punto 6.1.9), el Acuerdo de paz dispuso el diseño de “las normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sean incorporados al Plan Nacional de Desarrollo de la respectiva vigencia”. Tal mandato del Acuerdo suponía, además del ya promulgado Acto Legislativo 02 de 2016, la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica de la planeación). Aunque las partes concertaron en 2017 en la CSIVI el correspondiente proyecto de ley y este fue presentado al Congreso de la República en el período de *fast track*, esa

1 Dentro de las prioridades de la implementación normativa (Punto 6.1.9), el Acuerdo de paz dispuso el diseño de “las normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sean incorporados al Plan Nacional de Desarrollo de la respectiva vigencia”. Tal mandato del Acuerdo suponía, además del ya promulgado Acto Legislativo 02 de 2016, la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica de la planeación). Aunque las partes concertaron en 2017 en la CSIVI el correspondiente proyecto de ley y este fue presentado al Congreso de la República en el período de *fast track*, esa normativa no fue aprobada por el poder legislativo pues no alcanzó a surtir el trámite debido. Durante el gobierno de Duque -como parte de su política de bloqueo a la implementación integral- no se ha presentado ninguna iniciativa al respecto.

normativa no fue aprobada por el poder legislativo pues no alcanzó a surtir el trámite debido. Durante el gobierno de Duque -como parte de su política de bloqueo a la implementación integral- no se ha presentado ninguna iniciativa al respecto. En todo caso, la normativa constitucional existente, así como el Conpes 3932 de 2018 ya citado, habilitaron condiciones ajustadas al ordenamiento jurídico para la formulación del capítulo específico, así no se hubiese aprobado la reforma a la Ley 152 de 1994.

Por otra parte, la sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional, además, reconoció el AFP como una política estatal que implica: a. la obligación del cumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades e instituciones públicas; b. la conexidad de los desarrollos jurisprudenciales con los contenidos del AFP, y c. la coherencia en el cumplimiento del AFP en correspondencia con sus contenidos. Pese a lo anterior y las necesidades política, jurídica y técnica que explícitamente exigen la inclusión de un capítulo específico de paz en los PND, las ejecutorias del actual gobierno evidencian el incumplimiento de los parámetros señalados en los marcos anteriormente citados.

El gobierno de Duque – tras presiones de la opinión pública y de sectores del Congreso- incluyó formalmente un capítulo específico de la implementación en el PND 2018-2022. Empero, tal y como ya fue demostrado por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO, 2019), el “Pacto por la Construcción de Paz”, sometido al análisis riguroso, confirmó la inexistencia de un capítulo específico para la implementación en correspondencia con el propósito y los parámetros anteriormente expuestos, constituyendo de esa manera una modalidad de simulación de la implementación.

El alto costo de oportunidad de no implementar debidamente el AFP durante los primeros años continúa afectando el camino hacia el bienestar y el buen vivir, así como las reivindicaciones de justicia social sustantiva inherentes a lo pactado. La implementación, en últimas, ha sido “(..) sustituida por la adopción de acciones gubernamentales que reconfiguraron lo acordado en función de agendas propias y ajustadas a los dispositivos contrainsurgentes, asistenciales, de planeación y presupuestación propios de la forma estatal establecida” (Mora, 2020: 28).

En el sentido de lo expuesto, la inclusión de un capítulo específico de la implementación (en adelante *capítulo específico de paz*) en el nuevo PND no resulta un tema menor. El nuevo PND tendrá la responsabilidad de reconducir el proceso de implementación reorientando la política pública que ha sustentado la puesta en marcha del AFP en esta primera fase, retomando nuevamente la bandera de sus propósitos, sentando las bases para una transformación estructural del campo, la construcción de la democracia, la reincorporación social y económica de los excombatientes, los mecanismos para una sustitución progresiva y voluntaria de los cultivos ilícitos, y las víctimas y sus derechos como objetivo mismo de la paz.

La paz en el nuevo PND debe consagrar la obligatoriedad de incluir un capítulo específico en correspondencia integral con un Plan que se armonice con la construcción de paz convocando las herramientas, instrumentos, lineamientos, leyes, reglamentaciones internas de gobierno y políticas públicas instaladas por el AFP para perfilar una agenda política consecuente con este propósito.

Este documento propone los lineamientos mínimos para la construcción del Capítulo específico de paz en el próximo PND. Mantiene como punto de partida los principios requeridos para la reorientación de la implementación del AFP y contiene parámetros técnicos que brindan perspectivas y herramientas prácticas al próximo Gobierno, al reconocer el Acuerdo como un conjunto de estrategias que aportan estructuralmente a la composición de una agenda política nacional. Así, el argumento se desarrolla en dos secciones: la primera, presenta los fundamentos técnicos y legislativos para la inclusión del AFP en los PND; la segunda, expone cuáles serían los parámetros mínimos en los niveles técnico y financiero para la inclusión del Capítulo específico de paz. Finalmente se presentan conclusiones de lo expuesto.

En síntesis, se advierte la necesidad de fortalecer la centralidad del enfoque participativo en el desarrollo y seguimiento de la implementación del AFP; reorientar el gasto público hacia los propósitos del AFP, de tal forma que pueda superarse la tendencia de la simulación en su implementación; alinear estratégicamente los diferentes instrumentos de planificación con el PMI;

priorizar temas de la agenda pública en cada uno de los Puntos del AFP en perspectiva de la transformación de las desigualdades entre el campo y la ciudad, y retomar el enfoque territorial, tal y como fue propuesto en el AFP, para cualificar las capacidades estatales y los lineamientos de política pública necesarios para que las entidades territoriales desaten un modelo de descentralización de las decisiones institucionales y del gasto público.

Valorando la importancia técnica y política de un capítulo especial de paz para el siguiente cuatrienio, este análisis sugiere, además, recomendaciones concretas:

- La importancia de una revisión y evaluación de la efectividad del gasto público registrado durante los primeros años de implementación del AFP;
- La actualización de la canasta de productos del Plan Marco de Implementación que permita un reajuste del costeo de sus productos;
- La optimización de la programación, ejecución y seguimiento físico-financiero;
- La revisión exhaustiva pero realista de las fuentes de financiación disponibles;
- La imperiosa necesidad de garantizar el seguimiento y el monitoreo al proceso de la implementación del AFP basados en evidencia.

Fundamentos para la inclusión de un capítulo específico de paz en los Planes de Nacionales de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales

Diferentes marcos normativos y documentos de planeación de política hoy vigentes exponen la necesidad de articular la implementación del AFP con la principal herramienta de planeación cuatrienal de los gobiernos nacionales: el PND, insistiendo en la importancia de un capítulo especial de paz cuyos contenidos sean coherentes y guarden conexidad y correspondencia suficientes con los fines y estructura del AFP.

Los parámetros técnicos y jurídicos que sustentan la obligatoriedad de incluir en los PND un capítulo especial de paz puede resumirse a través de:

- i) El numeral 6.1.1. del AF determinó que “con base en lo establecido en el Plan Marco (...) como parte de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se deberá incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos”. Así mismo el numeral 6.1.2. determinó que se tramitarían las reformas necesarias para que los PDT incorporaran medidas para implementar el AFP, incluyendo los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- ii) El artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 estableció la inclusión por parte del Gobierno Nacional de un componente específico para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo durante los próximos 20 años, siendo estos recursos adicionales destinados a la población y las entidades territoriales más afectadas por el conflicto y la pobreza rural. Así mismo, este acto legislativo determinó que las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrían la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz.
- iii) Con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al AFP se adicionó un artículo transitorio a la Constitución

Política a través del Acto Legislativo 02 de 2017, cuyo artículo 1º. Expresa textualmente que: “Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final, su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del AFP”.

- iv)** La Corte Constitucional, a través de la sentencia C-630 de 2017, ratificó el espíritu vinculante del AFP para las instituciones y autoridades, de manera que su implementación implicaba cumplir de buena fe por parte del Estado los compromisos establecidos. En la misma vía, en esta sentencia la Corte afirmó que la normatividad desarrollada en aras de cumplir con el AFP debía guardar conexidad con el contenido y fines de este. Así, como lo señaló CEPDIPO (2019: 38), la Ley del PND debería guardar concordancia con los contenidos del AFP; de esta forma, no debería haber “lugar a la simulación o a controvertir lo acordado”.
- v)** El PMI señaló que el capítulo de presupuesto y fuentes de financiamiento debería ser revisado y reajustado cada cuatro años en el marco de la elaboración del PND, de acuerdo con los avances previstos. Esto, además, se expresó claramente en el capítulo de recomendaciones de política pública contenido en el PMI.
- vi)** El Conpes 3932 de 2018 sobre “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, determinó que “El DNP diseñará cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación, basadas en el PMI (una por cuatrienio), con los lineamientos sobre los contenidos de paz que deberán ser incluidos dentro del respectivo PND”.

- vii)** El mismo documento Conpes 3932 de 2018 señaló que la estructura y contenidos del capítulo especial de paz en el PND deberían contemplar elementos mínimos, tales como: a. Un Plan Cuatrienal de Implementación; b. Seis subsecciones correspondientes con cada punto del AFP; c. Indicadores del PMI correspondientes al periodo de Gobierno; d. Prioridades de género y pueblos étnicos; e. Identificación de sectores y entidades adscritas responsables, según lo estipulado en el PMI; f. Programación anual de los indicadores del PMI, y g. Prioridades y metas de los PDET.

- viii)** Finalmente, como lo reiteró CEPDIPO (2019), el Conpes 3932 de 2018 advirtió claramente que de no realizarse una articulación consistente entre los contenidos y la estructura del PMI y los contenidos y la estructura de los PND se correrían riesgos como la falta de adecuación en el financiamiento para la implementación, de correspondencia de los servicios y bienes públicos previstos por el AFP y de articulación en el seguimiento del capítulo especial para la paz y la implementación del AFP.

Síntesis del diagnóstico sobre la inclusión de un capítulo específico de paz Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Según las disposiciones enunciadas en el apartado anterior, los PND correspondientes al periodo de implementación del AFP deberían corresponderse con los objetivos de los diferentes Puntos de los acuerdos; sin embargo, en la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y en el documento de las Bases del PND, no se cumple a cabalidad con la inclusión de un capítulo especial de paz, entre otras razones, porque:

- i)** El Pacto de Construcción de Paz del PND 2018-2022 no incluye la estructura temática del AFP ni especifica los indicadores del Plan Marco de Implementación en dicho capítulo. Tam-

co cumplió con los lineamientos del Conpes 3932 de 2018 al no respetar la estructura del AF ni articular los indicadores del PMI, entre otros aspectos.

- ii)** La financiación del componente de paz se basa en un escenario indicativo, toda vez que el Gobierno tiene un limitado control sobre el uso y focalización de fuentes, tales como el Sistema General de Participaciones (SGP), los recursos propios de entidades territoriales, la cooperación internacional y la inversión privada, las cuales soportaron el 56 % de dicho componente (\$37,1 billones), sin evidenciarse ningún esfuerzo fiscal adicional para la puesta en marcha de la implementación del AFP.
- iii)** El SGP se constituye en la principal fuente de financiación del AFP aportando un 37 %. No obstante, esta fuente se dispuso sin surtir los trámites requeridos para orientar nuevas asignaciones que contribuyan a los propósitos y priorización territorial del AF, o para ampliar su componente de propósito general y manejo autónomo por parte de las entidades territoriales.
- iv)** Si bien se estima un monto de \$37,1 billones para el cuatrienio, estos recursos se “dispersaron” en los diferentes pactos del PND sin especificar las asignaciones presupuestales por programas y proyectos, lo cual resulta ser no solo una práctica antitécnica, sino un obstáculo para el seguimiento y para la transparencia de la rendición efectiva de cuentas sobre el resultado de la implementación del AFP en el periodo transcurrido.
- v)** El PND no incorpora la recomendación del Conpes 3932 de 2018 respecto a la inclusión de la programación anual de los indicadores del PMI en el PND y que dicha anualización fuese complementaria al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). De esta forma, cada año el DNP y el Ministerio de Hacienda deberían haber solicitado a los sectores los montos requeridos

para financiar el PMI y, a su vez, los sectores deberían velar por que los recursos estén incluidos en su presupuesto.

- vi)** Sin bien el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) determina que se identifique la programación de recursos a través de un anexo en el anteproyecto anual del Presupuesto General de la Nación PGN, y el seguimiento a través del trazador de paz del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP), dicha programación no se formula específicamente en la ley de presupuesto que se sanciona cada año, quedando esta asignación de manera indicativa y la programación y seguimiento a potestad de los sectores y entidades.
- vii)** La programación indicativa de recursos a nivel de punto y pilar de las bases del PND 2018-2022, en proporción, no resulta acorde con la distribución de recursos del PMI. En esta asignación se desconcentraron recursos al punto 1 de RRI al disponer para tal fin un 67 % de los mismos, pese a que el costeo inicial le asignaba un 85 % y 0,01% al punto 4 de Solución al problema de drogas ilícitas, esto es, no obstante el costeo inicial le atribuía un 6 % del total; así mismo, en esta programación quedó un 21 % sin distribuir. Adicionalmente, las inversiones realizadas no correspondieron en gran medida a los propósitos y fines del AFP.
- viii)** Si bien la articulación de los instrumentos de planificación del AFP con los de planificación del país se contempló mediante el instrumento denominado Hoja de Ruta, el artículo 143 de la Ley 1955 de 2019 y el PND 2018-2022, esta no se especifica en relación con el PMI. De igual forma, al estar rezagada la adopción de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, la implementación de las iniciativas PDET, en general, y también en su relación con las iniciativas de los PISDA,

en la práctica no se ha dado articulación entre los instrumentos de planificación del AFP y los de planeación nacional.

En la misma vía de los anteriores puntos, CEPDIPO (2019) indicó que el resultado de la comparación entre los contenidos del AFP y las bases y el proyecto de Ley del actual PND evidenciaba desarreglos, distorsiones, alteraciones y sustituciones unilaterales que contravenían el AFP.

En este contexto, es preciso retomar la ruta de planificación prevista para la implementación del AFP corrigiendo los vacíos incurridos en el primer cuatrienio de ejecución para la efectiva incorporación de las estrategias, productos e indicadores establecidos en el PMI, en los PND y en los Planes de Desarrollo Territorial que hagan parte del horizonte de implementación del Acuerdo de Paz.

Parámetros mínimos de participación ciudadana y de carácter técnico y financiero para la inclusión de un capítulo específico de paz en el PND

Alcance participativo del capítulo del PND: La participación ciudadana como eje transversal del AF

Es claro que la modificación de la Ley orgánica 152 de 1994, por la cual se establecen los parámetros para la construcción, los contenidos mínimos, el alcance participativo y los mecanismos de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo en el país, así como su coordinación con los Planes de Desarrollo Territoriales, resulta fundamental para la implementación del AF. Lo anterior, entendiendo que el AFP es una política de Estado que requiere la implementación paulatina, pero progresiva y sostenida en el tiempo y cuyo término se extiende a varios periodos de gobierno, exigiendo la coherencia entre los diferentes instrumentos de planificación nacional y territoriales, sus propósitos y metas.

Pese a la importancia de que esta ley sea modificada en coherencia con los desafíos de la implementación a nivel técnico, financiero y participativo, a la fecha el balance arroja dos proyectos de ley presentados por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República: el primero, en 2017, archivado por vencimiento de términos ante el cierre del periodo del *fast track*; el segundo, en 2018, el cual –pese a haberse aprobado en primer debate– terminó también archivado en 2019 por vencimiento de términos. Cabe anotar que en el actual gobierno no se han realizado acciones tendientes a cumplir con esta modificación normativa y continúa siendo un compromiso incumplido en relación con el Plan Marco de Implementación y, así, también con el AFP. En este sentido, el nuevo gobierno deberá tener como una de sus prioridades de gestión ante el Congreso de la República la promoción de la reforma de la Ley 152 de 1992, con el propósito de lograr las adecuaciones necesarias que permitan un mayor alcance de las instancias participativas en los diferentes escenarios de planeación planteados en la norma.

En términos del alcance de la participación ciudadana en la construcción de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, si se siguen restrictivamente los parámetros explícitos en la Ley 152 de 1994 sin reforma, esta se reduciría a los Consejos Territoriales y Nacional de Planeación con las limitaciones que hoy presentan, más si se tiene en cuenta que durante la implementación del AFP no se ha desarrollado la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, tal y como este lo dispuso. Por lo tanto, con el fin de reconocer y recoger la potencialidad crítica y creativa del seguimiento ciudadano, que siempre aporta elementos de realidad y contexto regional que pueden nutrir con posibles vías propositivas a un componente de paz en el PND, esta propuesta busca presentar iniciativas de mayor apertura democrática y con mayor participación de los receptores directos de las políticas del Acuerdo de Paz.

La necesidad de que el nuevo componente de paz tenga un alto carácter participativo se asienta también en que, según lo acordado, la participación debería resultar un enfoque transversal fundamental. Este, a su vez, debería permitir la convergencia de los demás enfoques del AFP y centrarse en una priorización de aquellas instancias que fueron creadas para la construcción de paz y, aunque esto no sea óbice para crear nuevos espacios de diálogo nacional sobre el AFP, lo importante es recobrar la fidelidad de las políticas

públicas con los compromisos políticos asumidos y así resarcir los lazos rotos de confianza ciudadana que han resultado de una simulación en la implementación de lo acordado, o bien de haber dado la espalda de manera directa a algunos temas cruciales del AFP en el último cuatrienio.

Así las cosas, la propuesta sobre el alcance participativo del componente de paz del nuevo PND debe partir de un esquema de planeación de abajo hacia arriba, esto es, del ámbito territorial al ámbito nacional, para lo cual se presentan las siguientes propuestas, sin desmedro de la necesidad de la puesta en marcha de la estrategia 2.2.6. sobre la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa del AFP.

Fortalecer el enfoque transversal de participación en la implementación del Acuerdo Final en coherencia con los demás enfoques transversales. Poco desarrollo se ha dado en la implementación del AFP al enfoque participativo y a los demás enfoques transversales y sobre todo al enfoque territorial, el cual no podría ser pensado sin una perspectiva descentralizadora y sin escuchar abiertamente a los territorios con el fin de alimentar las tareas no solo políticas de la implementación sino también técnicas. En este sentido, un fuerte llamado en el capítulo específico de paz del –o de los siguientes– PND debe ser responder en materia de participación a los diferentes sectores sociales y organizativos a partir de reconocer los saberes populares presentes en el territorio para poder traducirlos al hacer de la política, lo cual equivale a decir: ir desde el conocimiento genuino y práctico de campesinos y pueblos étnicos hasta la arquitectura pragmática de la programación de la política y la técnica presupuestal.

Sin embargo, vale aclarar que es necesario que el fortalecimiento de la participación ciudadana, tal y como se recomienda, debe circunscribirse al espíritu y alcance otorgado a la misma en el propio AFP. Esto es, que la participación ciudadana sea el fundamento de los acuerdos, especialmente en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes, programas y proyectos del AFP desarrollados en los territorios (p. 7). De igual forma, debe buscarse que la promoción de la participación logre la inclusión de las comunidades rurales en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones (p. 11).

Reconocer y priorizar las instancias de participación creadas por el Acuerdo Final. El AFP creó diferentes instancias participativas en el desarrollo de sus diferentes puntos con el fin de lograr, por una parte, la ampliación de la democracia, la cual es uno de sus propósitos esenciales y, por otra, la transformación del sentido en el que se han planeado las políticas nacionales, regionales y territoriales, las cuales han carecido de una participación incidente de sus receptores. Sin embargo, en lo corrido de la implementación del AF, estas instancias han venido perdiendo la centralidad de su rol y en la mayoría de los casos han terminado jugando un papel marginal o ausente en la validación de instrumentos de planeación.

En este sentido, es necesario recuperar el carácter central de la participación ciudadana en la implementación del AFP a través de las instancias formalmente instituidas, tales como:

Tabla 1 Instancias participativas creadas por el AFP y su desarrollo

Puntos del AFP	Instancias Participativas creadas
Punto 1. Reforma Rural Integral.	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos Motores² de los PDET (creados por el Gobierno Nacional en desarrollo del punto 1.2. del AF) • Consejo Nacional y Consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición (punto 1.3.4.) • Zonas de Reserva Campesina, Comisión Nacional de Territorios Indígenas, Organizaciones de comunidades negras o afrocolombianas, Organizaciones Campesinas (punto 1) • Veedurías Ciudadanas (punto 2.2.5.)
Punto 2. Participación Política	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (2.2.4.) • Comisión de Seguimiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (punto 2.1.2.1.) • Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (punto 3.4.3.) • Comisión Especial de ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica (punto 2.2.2.)

2 Esta figura no fue explícita en el AFP; sin embargo, la metodología empleada por el Gobierno les dio un lugar en el seguimiento.

	<ul style="list-style-type: none"> • Veedurías Ciudadanas (punto 2.2.5.) • Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz (punto 2.3.6.)
Punto 3. Fin del conflicto	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos Nacional y Territoriales de Reincorporación (punto 3.2.2.3.) • Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (punto 3.4.3.) • Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (en desarrollo del punto 3) • Nuevas Áreas de Reincorporación (en desarrollo del punto 3)
Punto 4. Solución al Problema de Drogas ilícitas	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas comunitarias en el marco del PNIS y los PISDA (punto 4.1.3.5.) • Comisiones municipales de planeación participativa en el marco del PNIS y los PISDA (punto 4.1.3.5.) • Consejos Territoriales del PNIS (punto 4.1.3.5.) • Consejos de evaluación y seguimiento en el marco de los PNIS y los PISDA (punto 4.1.3.5.) • Instancias participativas de seguimiento y evaluación a nivel municipal y departamental de los Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública (punto 4.2.1.4.)
Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas nacional y departamentales de víctimas. • Sujetos de Reparación Colectiva étnicos y no étnicos (punto 5.1.3.3.2.) • Comunidades retornadas o reubicadas (punto 5.1.3.5.) • Organizaciones de población desplazada (punto 5)
Enfoques Transversales	<ul style="list-style-type: none"> • Instancia Especial de Género en el Acuerdo de Paz (punto 6.1.) • Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (punto 6.2.)

FUENTE: Elaboración Equipo CEPDIPO con base en el AFP.

Tener en cuenta y reavivar el carácter participativo de las instancias señaladas implica el fortalecimiento de las garantías para su participación, pero sobre todo abrir un campo de mayor incidencia para estas en la toma de decisiones de política, acciones que deben quedar explícitas en el desarrollo del capítulo específico de paz del nuevo PND. Se trata entonces de generar acciones y rutas institucionales que permitan hacer vinculante la participación ciudadana, así como los espacios de concertación para la toma de decisiones públicas.

Fortalecer la incidencia de las Instancias de Alto Nivel de Pueblos Étnicos y la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en la paz. Estas dos instancias fueron creadas por el AFP con el propósito principal de garantizar la participación ciudadana en el desarrollo de la implementación de los compromisos tanto étnicos como de género en el AFP y su PMI. Pese a un rol preponderante de estas instancias en el proceso de construcción y aprobación del PMI y a su franco y explícito compromiso por la construcción de paz, la ausencia de garantías para su funcionamiento durante la mayor parte de la implementación y la escasa incidencia que sus pronunciamientos o documentaciones han tenido en el desarrollo del AFP y de los PND transcurridos en las últimas vigencias, dejan un diagnóstico crudo de su marginalidad en la planeación y puesta en marcha de la política, como se presenta en CEPDIPO (2020b). Un nuevo PND puede tomar como insumo principal el balance de estas instancias para reorientar su enfoque con estrategias propias de estas poblaciones a fin de cumplir de manera efectiva con lo dispuesto en el corto y mediano plazo en el PMI frente a los indicadores y metas trazadoras étnicas y de género.

Impulsar debates territoriales sobre el balance de la implementación del AFP entre el nuevo Gobierno y las instancias participativas del Acuerdo, como insumo para la construcción del capítulo especial de paz del PND. Como parte del componente participativo de la metodología para la construcción del componente de paz del nuevo PND se propone realizar mínimamente dieciséis debates territoriales –en específico en las subregiones PDET– que sean utilizados como insumo principal para la toma de decisiones estratégicas de reorientación política. En estos debates deberán tomar parte los diferentes sectores de gobierno y los representantes ciudadanos de las instancias de participación creadas por el AFP o por las políticas que de él hacen parte.

En este sentido, los debates deben orientarse a construir una agenda en el corto plazo con un sentido de priorización de intervenciones de mayor a menor impacto en la transformación del territorio. Los insumos que estos debates aporten como resultado, los cuales deberán tener un mecanismo de sistematización riguroso y para los cuales los diferentes sectores deberán tener claro los mecanismos y el alcance de su viabilización y financiamiento, serán compartidos con los diferentes niveles de gobierno con los correspondientes lineamientos para promover su inclusión en los PDET. En esta vía

resulta fundamental el impulso a la Circunscripciones Especiales para la Paz y el aporte que las mismas realicen a una mejor comprensión de las necesidades sentidas de los territorios más afectados por el conflicto.

Realizar audiencias ciudadanas territoriales periódicas como insumo para el seguimiento a la implementación del capítulo especial de paz del AFP. Como parte de un mecanismo territorial de seguimiento al efectivo cumplimiento del componente de paz del PND, se propone realizar cuatro audiencias ciudadanas territoriales (una anual) con el fin de monitorear la efectividad de los lineamientos nacionales en la garantía de implementación del AFP y el cumplimiento de sus propósitos, así como de los indicadores y metas trazadoras del PMI. En este sentido, resulta fundamental el rol que puedan ejercer las veedurías ciudadanas que han sido creadas en aras del seguimiento y control social sobre la implementación del AFP en las regiones.

Estas audiencias que aportarán insumos cualitativos de seguimiento deberán luego ser contrastadas con los insumos cuantitativos de seguimiento reportados por cada uno de los sectores de gobierno, con el propósito de recomendar ajustes estratégicos a la agenda política. La realización de estas audiencias de seguimiento podrá ser incorporada en las acciones del capítulo especial de paz del nuevo PND.

Liderar un gran encuentro nacional de cierre del PND para la construcción de una propuesta ciudadana para la implementación del AFP durante los siguientes PND. A fin de recoger las lecciones aprendidas en el desarrollo del componente de paz del nuevo PND y de que estas se conviertan en los elementos principales de una propuesta ciudadana, se propone realizar un encuentro nacional de cierre del componente de paz a fin de lograr el empoderamiento de la ciudadanía y su proyección en el sostenimiento político y popular de la implementación del Acuerdo de paz. A este encuentro deberán asistir los representantes de las diferentes instancias de participación creadas en el AF, así como los representantes del Gobierno, la Comunidad Internacional y el Componente FARC de la CSIVI, cuyo fortalecimiento deberá ser pilar esencial del componente de paz del PND.

Ninguna de las anteriores propuestas –subordinadas a la principal apuesta política del componente de paz del PND, que consiste en no dejar la suerte de

la implementación al arbitrio de la voluntad de los gobiernos, sino confiarla a la fuerza del tejido social y comunitario para que sea la misma ciudadanía la que logre la centralidad del AFP en las políticas públicas en los siguientes periodos de gobierno— se realiza en desmedro de los ajustes normativos que deberán realizarse y que se encuentran pendientes de cumplimiento pese a ser compromisos cuyo plazo se encuentra vencido.

Crear un mecanismo pedagógico del capítulo especial de paz y promover el uso de tecnologías para el seguimiento ciudadano a la implementación del AFP. Como parte del alcance participativo del componente de paz del PND se deberá construir un módulo pedagógico del AFP que sea de amplia difusión territorial y que permita la comprensión por parte de la ciudadanía del espíritu del AFP. Al mismo tiempo, se deberá incluir una plataforma tecnológica que le permita a los ciudadanos realizar seguimiento en tiempo real al AFP y contribuir con sus propios balances y críticas; dicha plataforma podría estar articulada al SIPO. El componente pedagógico y el uso de tecnologías por parte de la ciudadanía para aportar al seguimiento del AFP en las acciones desplegadas en la implementación abona al propósito de poner en las manos ciudadanas el poder de exigencia del cumplimiento de compromisos tanto políticos como presupuestales relacionados con el Acuerdo.

Lineamientos técnicos para la articulación de los instrumentos de planificación del AFP con los instrumentos de planificación del Gobierno en el capítulo especial de paz del PND

Es importante señalar que el Conpes 3932 de 2018 presentó lineamientos estructurales para la articulación del PMI con los diferentes instrumentos de planificación del país. En este sentido, se presentarán recomendaciones, algunas de ellas señaladas por dicho documento, y se complementarán y ajustarán con las necesidades identificadas en el seguimiento al AFP.

Priorización de sesiones evaluativas con la CSIVI para definir el mecanismo y el alcance de la actualización del PMI, la cual deberá ser tenida en cuenta como insumo para la construcción del nuevo PND. El PMI definió la necesidad de su actualización anual. Sin embargo, desde su expedición este no ha sufrido

ninguna modificación, lo que ha ocasionado que en algunos casos se carezca de metas trazadoras y las mismas no hayan sido construidas, así como que algunos indicadores hayan perdido vigencia y otros se encuentren desactualizados. En este sentido, actualmente, se ha dialogado sobre un posible avance en la actualización de este marco de planeación; sin embargo, teniendo en cuenta las propuestas del Gobierno al respecto, se puede pronosticar un muy limitado ajuste.

Al inicio del nuevo Gobierno deberá priorizarse un plan de trabajo de la CSIVI para generar la actualización concertada del PMI, incluyendo la participación de las Instancias de Mujeres y Pueblos Étnicos. Esta actualización será base para la construcción del Plan Plurianual de Inversiones y la articulación de los compromisos del AFP en el capítulo especial de paz del PND. Para una actualización del PMI que pueda aportar a la construcción del capítulo específico de paz del PND, en términos generales se recomienda:

- La elaboración de un diagnóstico del estado de cumplimiento del AFP;
- La determinación de líneas base y universos de atención cuantificables;
- La definición de un esquema de priorización de los temas estructurales del AFP;
- La inclusión de suficientes metas trazadoras e indicadores de resultado;
- La inclusión de capítulos asociados a los principales instrumentos de planificación, como son los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI (PNRRI) y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que visualicen su efectiva articulación financiera y aportes a los productos del PMI;
- La revisión de líneas de tiempo y responsables de la ejecución;

- La definición de metas medibles y cuantificables en el marco de una revisión de la canasta de productos de la implementación;
- La actualización del costeo de los productos y la revisión y aterrizaje de fuentes de financiación efectivas para la implementación;
- La articulación de los planes de financiamiento de los diferentes PNRRI dispuestos en el AFP, incluyendo, además de los 16 de la RRI, los asociados a los demás puntos del AFP.

Balance o diagnóstico del estado de la implementación del AFP como base para la definición de estrategias en el capítulo especial de paz. En articulación con las sesiones evaluativas de la CSIVI debe realizarse un balance ejecutivo del cumplimiento del Acuerdo que utilice como fuentes, además de las institucionales de gobierno, aquellas de contraste, como los informes oficiales de la Comisión de Verificación, los informes públicos de los entes de control, los informes realizados por las Instancias Étnica y de Género, los elaborados por organizaciones sociales y aquellos realizados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Este balance logrará aportar a la valoración objetiva del cumplimiento del Acuerdo y generará una perspectiva de prioridades realizables en el próximo cuatrienio.

Así, se debe partir de determinar los avances y rezagos asociados a la implementación de los pilares y estrategias del AFP de acuerdo con una medición de los indicadores y metas trazadoras de PMI, de cara a la construcción de líneas de base reales y universos de intervención cuantificables para los siguientes cuatro años, así como a la definición de las necesidades reales de financiamiento del AFP.

Armonización de los tiempos y las metas trazadoras del PMI y los tiempos y metas trazadas en el capítulo especial de paz del nuevo PND. Como consecuencia de una evaluación de la implementación y una actualización del PMI, se debe procurar sinergia entre las temporalidades y metas del PMI y del horizonte de la programación del PND. Sin perder el principio de realidad sobre los límites de implementación en un cuatrienio, el nuevo PND debe buscar sincronía con los tiempos definidos en contraste con las metas trazadoras.

Este ejercicio puede arrojar una priorización temática inicial de acuerdo con la línea de tiempo de la implementación.

En la medida en que la implementación del AFP es un proceso de largo de plazo, se debe garantizar la articulación de los diferentes PND hasta el año 2034. Se ha reiterado en diferentes análisis de la implementación sobre el carácter estructural del cumplimiento del Acuerdo como una política de Estado y no de gobierno. Aceptar esta apreciación implica que si bien, teniendo en cuenta las definiciones procedimentales de la planeación nacional, las definiciones y estrategias técnicas y políticas se circunscriben a un cuatrienio según la temporalidad de los PND y los PDT, el diseño de instrumentos y la actualización del PMI debe realizarse de cara a la continuidad de la implementación en los términos referidos en el Acuerdo. Ejemplo práctico de esta necesidad es el establecimiento de metas trazadoras de largo plazo y la definición de líneas de base actuales en los diferentes componentes sectoriales de la Reforma Rural integral. El nuevo PND debe buscar estrategias que cimenten bases de implementación a largo plazo.

Coherencia del capítulo especial de paz con el contenido restante del PND. Como se mencionó en la introducción de este documento, el AFP puede definirse como la más ambiciosa política multisectorial. Esto significa que, si bien el nuevo PND deberá tener un capítulo específico de paz, de fondo los diferentes capítulos o componentes del Plan deberán definir con claridad su articulación y coherencia con el Acuerdo, en tanto sea pertinente. Esta articulación y coherencia se traduce en contener metas e indicadores que sintonicen las definiciones políticas de los diferentes sectores con las estrategias que tengan impacto sobre las zonas rurales y rurales dispersas. El PND, en general, en cuanto sea pertinente deberá estar permeado de un enfoque de construcción de paz, más aún con la actual situación postpandemia, la crisis social y económica y la fuerza de las movilizaciones sociales y reivindicativas para las cuales el discurso de paz es un lugar convergente y unificador.

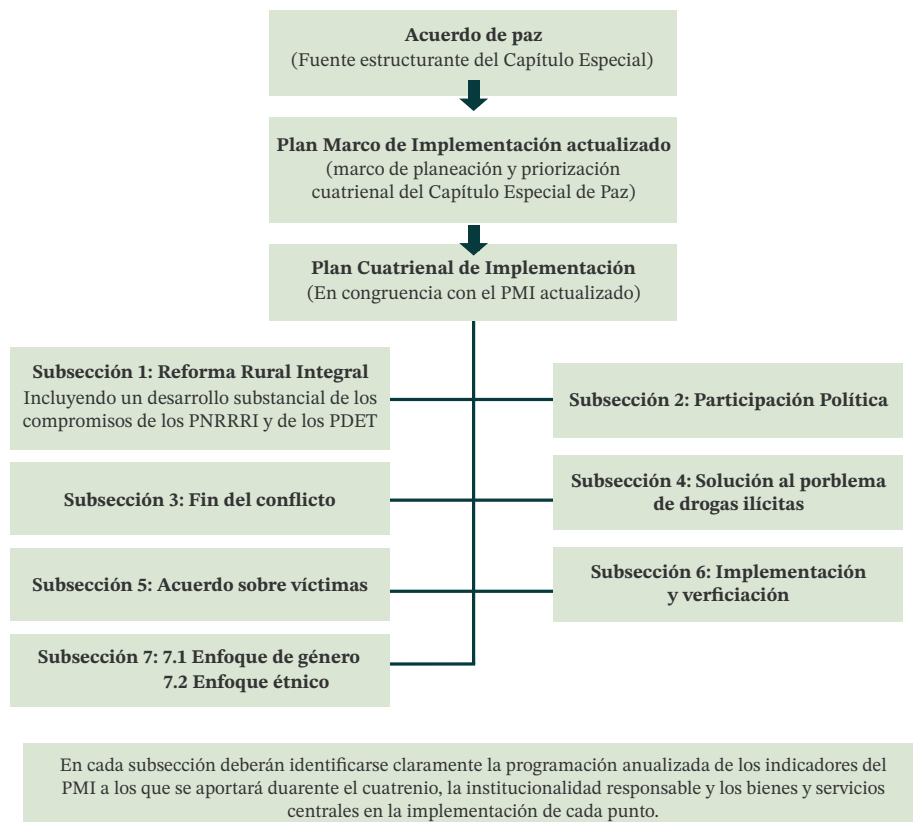
En clave de la coherencia del PND con el AFP, los Planes Nacionales de la RRI que se encuentren adoptados deben ser insumos para la construcción del PND. Así como es importante un decisivo impulso a la adopción de los planes que aún no se encuentren adoptados.

El capítulo especial de paz del nuevo PND deberá conservar la estructura del AFP y de su PMI. Una de las limitantes principales del actual PND es la ausencia de un capítulo especial de paz que guardara los principios de coherencia y consistencia con las estructuras, contenidos y objetivos del AFP y del PMI. Esto significó, por una parte, que se utilizara la Política de Estabilización y Consolidación del gobierno de Iván Duque como una estrategia de simulación de cumplimiento del AFP y que se dificultara el seguimiento desde diferentes entes o instancias, al no encontrar la articulación precisa entre un instrumento de planeación del cuatrienio, como lo es el PND, y un instrumento de largo aliento, como es el PMI.

En esta medida es necesario que el nuevo PND incluya un capítulo específico de paz que guarde la misma estructura de puntos y pilares del AFP y del PMI a fin de asegurar la integralidad, coherencia y la correspondencia de sus acciones con los objetivos de los acuerdos, además de incluir los diferentes indicadores del PMI en la respectiva estructura. Asimismo, deberá guardar coordinación entre las acciones e inversiones de los diferentes puntos del AFP y sobre todo de aquellos que más requieran articulación en los territorios, como, por ejemplo, la Reforma Rural Integral y la Solución al Problemas de Drogas.

De esta forma, tal como se mencionó en CEPDIPO (2019), deberá guardarse una estructura del capítulo especial de paz en el PND que atienda los lineamientos del Conpes 3932 de 2018, tal como se expresa en la [gráfica 1](#), aclarando, sin embargo, que a diferencia de dicho Conpes, según el cual las prioridades de género y de pueblos étnicos deberían incorporarse transversalmente en los diferentes puntos del AFP, en este caso se proponen subsecciones especiales para los enfoques.

Gráfica 1 Esquema del Capítulo Especial en el PND



FUENTE: Elaboración propia con base en disposiciones del Conpes 3932 de 2018 y ajustes de acuerdo con la propuesta de lineamientos.

Incluir en el capítulo especial de paz del nuevo PND una subsección específica que incluya los propósitos de la incorporación del enfoque de género y el capítulo étnico. Como se señaló anteriormente, además de la correspondencia con los seis puntos del AFP, el capítulo especial de Paz del nuevo PND deberá incluir una subsección específica que contemple los compromisos a cuatro

años con el cumplimiento de los indicadores de género y étnicos del PMI, el cual deberá ser construido en armonización con las Instancias de Participación definidas por el AF. En el nuevo PND se requiere un compromiso con la definición de la ruta de transversalización del enfoque de género en la implementación del AFP.

En cada subsección del capítulo especial de paz del PND se deberán articular los compromisos derivados de los instrumentos de planificación del AF. Es muy importante articular en este capítulo, y según la subsección, los compromisos derivados de los programas e instrumentos de planificación del Acuerdo, tales como: i) implementación de iniciativas PDET; ii) Compromisos con las familias inscritas al Programa PNIS y los PISDA; iii) Programa de Reincorporación Política, Económica y Social de los Excombatientes y los compromisos derivados del Conpes 3931 de 2018, y iv) los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).

En cada subsección del capítulo especial de paz del PND se deberá identificar y articular el esquema institucional, vinculando las entidades y sectores responsables de la implementación de los indicadores del PMI en cada punto. Una de las dificultades en la implementación del Acuerdo en sus primeros años ha sido la existencia de un estilo esquivo de la responsabilidad institucional en temas centrales. Ejemplo de ello es la ausencia de responsabilidad en la meta trazadora que busca reducir el número de violaciones de derechos humanos de los líderes sociales o las discusiones sin salida que se generan sobre los indicadores étnicos, que resultan retadores ante las debilidades estructurales de articulación institucional propias del Estado colombiano. De aquí que sea primordial la definición clara de la arquitectura institucional que respaldará la implementación de cada objetivo del capítulo especial de paz del PND y su articulación con las estrategias de cumplimiento de los diferentes productos del PMI.

Impulso y revisión de los Planes Nacionales de la RRI en el capítulo especial de paz. Tanto el diseño como la aprobación de los PNRRI debieron haber sido prioritarios y antecedentes de la planificación de otros instrumentos del AFP. De hecho, la priorización de las subregiones PDET buscaba una implementación acelerada de los PNRRI. El objetivo principal de estos planes era precisamente constituir la ruta tanto para la superación de la pobreza y la

desigualdad, como para la integración y cierre de brechas entre el campo y la ciudad; es decir, se trataba de diseñar las sombrillas de política pública que dinamizarían la RRI y lograrían sus propósitos. Cuatro años después del inicio de la implementación, aún no se encuentran todos los PNRRI aprobados, y no existe articulación entre estos instrumentos y el resto del AFP.

Así las cosas, el capítulo de paz del nuevo PND deberá contener una estrategia de articulación entre los PNRRI y los demás instrumentos, muy especialmente, con los PDET. A su vez, teniendo en cuenta que los PNRRI son de carácter sectorial, se esperaría que sus lineamientos, componentes, metas e indicadores (de aquellos ya aprobados) integren los diferentes capítulos del PND.

Armonización de los PDET y PATR en el capítulo especial de paz. Según el AFP (2016, p. 22), los Planes Nacionales de Desarrollo diseñados y puestos en marcha durante la implementación deberían acoger las prioridades y metas de los PDET. Según el Decreto Ley 893 de 2017 (que crea los PDET), en su artículo 6, los PDET y PATR deberían armonizarse y articularse con los Planes de Desarrollo Nacionales y Territoriales y, a la vez, articularse con otros planes o instrumentos de planificación territorial. En la actualidad, y teniendo como punto de partida la desarticulación del actual PND con el AFP, es necesario que el nuevo Gobierno procure el cumplimiento de los parámetros de articulación definidos tanto en el AFP como en el Decreto Ley.

Para la planeación de esta armonización es necesario señalar algunos puntos críticos que ya han sido señalados por CEPDIPO (2020) y que refieren debilidades desde el mismo diseño de los PDET y de los PATR: a. Los PDET, tal y como fueron diseñados y desarrollados, distan de tener un enfoque transformador del territorio; más bien, lo resultante de los procesos de diseño se acerca más a una versión parcial de los PATR; b. Los enfoques transversales no fueron claramente visibles en los PDET y desconocieron formas propias de planificación étnica; c. Se desarrollaron paralelamente estrategias y figuras que incluso podrían estar en contravía del AFP, como el caso de Zonas Futuro creadas por el Gobierno; d. No se evidencia integralidad ni en el diseño ni en la implementación de los PDET; e. No existe

una programación presupuestal anualizada, con fuentes definidas para cada una de las subregiones.

Por otra parte, el actual PND contempló la figura de Hoja de Ruta con el objetivo esencial de articular los diferentes instrumentos de planeación e implementación del AFP. Su desarrollo, además de tardío, plantea los mismos vacíos existentes antes de su creación, pues no solo definió un “sofisticado” sistema de priorización, distante de la comprensión y apropiación ciudadana, sino que, especialmente, no logró superar los problemas de presupuestación y definición de fuentes para soportar de manera anualizada y a largo plazo la implementación de cada uno de los PDET. Tampoco contiene puntos de convergencia claros entre los diferentes instrumentos de planeación del AFP y no desarrolla un sistema de corresponsabilidad Nación-Territorio para lograr una articulación de competencias.

Lo anterior significa que uno de los mayores retos de la composición y diseño del capítulo de paz del nuevo PND será definir la ruta de implementación de los PDET, teniendo en cuenta el diagnóstico actual. Una primera tarea es avanzar en la armonización de los Planes Nacionales de la RRI existentes con las iniciativas de los PATR para lograr un encausamiento y priorización de su desarrollo a la luz de los propósitos del AFP. Adicionalmente, es necesario una proyección de las inversiones y sus fuentes durante los cuatro años del PND y su respectiva socialización con las poblaciones rurales de las dieciséis subregiones y las entidades territoriales correspondientes. Esta transparencia en la información y la traza de un norte en las inversiones, además de estar en sintonía con el carácter participativo del AFP, será un gesto de voluntad política y de gestión valorable en la reorientación de la implementación.

Armonización entre los apartados regionales del PND y el enfoque territorial del Acuerdo Final. Como ya se ha destacado, no solo se trata de la inclusión de un capítulo especial de paz en el PND sino también de la coherencia con la que los diferentes apartados del PND guarden relación con los contenidos, perspectivas y objetivos del AFP. En este sentido, resultaría de vital importancia que el enfoque territorial tal y como se estipula en el AFP puede ser interpretado e incorporado en el abordaje de los temas regionales del PND, en especial romper con una visión unilateral y centralista del desarrollo y

tener en cuenta las visiones y construcciones propias de las comunidades y pueblos en los diferentes territorios, pero, sobre todo, en aquellos que fueron priorizados por los diferentes planes y programas del AFP.

Orientaciones para la priorización temática del capítulo especial de paz del PND

Como producto del ejercicio de seguimiento realizado por CEPDIPO durante la implementación del AFP se han identificado los temas cruciales para dar un impulso decidido a cada uno de los puntos del AFP. En el siguiente cuadro se presenta de una manera sintética la necesidad de integrar no solo en el capítulo de paz del nuevo PND, sino en los diferentes capítulos del PND, según corresponda, objetivos, acciones e indicadores de cada temática priorizada.

Esta priorización no significa que otras estrategias del AFP no sean esenciales en el próximo cuatrienio. Solo que atendiendo, en algunos casos, al rezago existente y, en otros, al carácter estructural de algunas estrategias para el logro de los propósitos del AFP, se ofrecen unos lineamientos generales para dar relevancia a los temas más sensibles y decisivos.

Ver tabla 2 en la siguiente página

Tabla 2 Orientaciones para la priorización temática del capítulo especial de paz

Punto del AFP	Reforma Rural Integral
1.0.1. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)	Así mismo son fundamentales la aprobación e implementación de los PNRRI asociados al pilar de productividad y economía solidaria, los cuales encaminan las bases para cumplir los propósitos del AFP de aumentar la productividad del campo. De una revisión y posicionamiento de estos PNRRI se deriva una estrategia especializada sectorial para el desarrollo de los diferentes pilares de la RRI. Se requiere identificar en términos de inversión pública y de acciones e indicadores la proyección que resultaría viable para los cuatro años del nuevo Gobierno.
1.1.1. Acceso a la tierra	El AFP se plantea metas específicas en materia de acceso a tierras: la entrega de 3 millones de ha y la formalización 7 millones de ha. Existe un especial rezago en el logro de estas metas, pero adicionalmente no se cumple con los criterios de transparencia y publicidad en la materia, pues estos indicadores no tienen un reporte sistemático en SIIPO. El impulso de esta estrategia se liga a la aprobación del PNRRI para la Formalización Masiva de la Propiedad. Un avance decidido en el acceso a tierra en las zonas rurales aportaría a dar un paso importante en el primer eslabón de la cadena de valor de la RRI. El no avance en la entrega y formalización de tierras retrasa la implementación de otros asuntos referidos a la producción agropecuaria y a la provisión de bienes públicos en las zonas rurales.
1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito)	El catastro multipropósito ³ es una herramienta estructural en el desarrollo de la RRI, no solo para el uso del suelo, sino en el ordenamiento social de la propiedad en su conjunto. Sin que avance el catastro, poco se podrá avanzar en el cierre de brechas en la tenencia de la tierra. Adicionalmente, se pierde la oportunidad de mejorar los ingresos de las entidades territoriales al actualizar la base del impuesto predial. En el marco de esta estrategia se encuentran las Zonas de Reserva Campesina; esta figura ha permanecido varios periodos de gobierno sin avances frente a las solicitudes de constitución de nuevas y apoyo a las ya constituidas. Un impulso a las formas de propiedad colectiva sería muy aprovechable en términos no solo de la gestión catastral, sino de la implementación de la RRI en su integralidad. La propiedad colectiva tiene entre sus potencialidades, además del fortalecimiento del tejido social y organizativo, permitir una más efectiva orientación de las inversiones públicas hacia intereses comunes de sus pobladores.

3

Este tema, pese a que resulta fundamental en la reforma rural integral, no fue tenido en cuenta en la metodología de Hojas de Ruta. Sin embargo, el mismo es clave en el logro de la reducción de brechas y ordenamiento social de la propiedad.

1.8.1. Implementación PDET	<p>Los PDET como instrumentos de planeación de la estrategia de transformación del campo y de la implementación de la RRI deben ser revisados a profundidad por el nuevo Gobierno. Es necesaria una armonización de los PNRI con los PDET para que estos puedan cumplir con su propósito, generando articulaciones de estas iniciativas con inversiones que conlleven verdaderos impactos regionales que rompan las brechas de desarrollo de territorios prioritizados, principalmente en términos de conectividad vial, infraestructura de riesgo, energía y comunicaciones, habilitando de esta forma posibilidades reales para el desarrollo del sector agropecuario y de las economías campesinas. Dentro de las prioridades debe tenerse la definición de un Sistema de Corresponsabilidad Nación-Territorio para la delimitación y articulación de competencias de los diferentes niveles de gobierno y la estructuración de costos, fuentes y metas en el cuatrienio. En especial, establecer el grado de avance en las inversiones y la implementación de iniciativas ciudadanas de los PATR, así como fortalecer los enfoques transversales en su implementación, en cada una de las dieciséis subregiones. Es importante en este caso, además, la omisión de políticas que vayan en contravía de lo establecido en el AFP, como es el caso, por el ejemplo, de la Zonas Futuro.</p>
----------------------------	---

Punto del AFP	Participación política
2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DD. HH.)	<p>Las cifras de homicidios de líderes sociales, así como las de excombatientes firmantes del AFP, han mostrado las grandes falencias de los mecanismos creados por el actual Gobierno para la seguridad territorial (distantes de los planteados por el AFP) y la falta de fortalecimiento de los mecanismos creados por el AFP, como el SISEP.</p> <p>El nuevo Gobierno deberá aprovechar la estructura institucional y las herramientas legislativas creadas por el AFP para robustecer el sistema de protección y prevención de hechos de violación de DD. HH. de líderes sociales y defensores de los mismos.</p> <p>Se requiere, entonces, una reorientación de las políticas y estructuras institucionales hacia las previstas en el punto 2 del AFP, y no la estructuración de programas o políticas paralelos como, por ejemplo, lo ha sido el Plan de Acción Oportuna que, además de no ser efectivas, no son congruentes con los acuerdos.</p>

	El lineamiento principal debe basarse en el fortalecimiento, reactivación y consolidación de las funciones, estructura y rutas del SISEP, así como en una reestructuración de las rutas de atención de entidades, como la UNP en materia de proteger la vida de aquellos excombatientes que soliciten medidas.
3.2.2. Reincorporación económica y social	La efectividad en la reincorporación social y económica de la población excombatiente debe ser visible en los próximos gobiernos. En este sentido, resulta importante conocer el balance del DNP y de la ARN sobre la implementación del Conpes 3931 de 2018 y fortalecer y cohesionar el rol de cada uno de los sectores con responsabilidades en dicho documento. A la vez se requiere una revisión de la nueva geografía de la reincorporación y un despliegue de atención pública a los nuevos espacios y asentamientos, en diálogo con sus habitantes.

Punto del AFP	Solución al problema de las drogas ilícitas
4.1.10. Plan de formalización de la propiedad	<p>Es singular el caso de la implementación del punto 4, en tanto que de su implementación no se derivarán resultados tangibles si se priorizan algunos de sus componentes y otros no. La solución al problema de drogas tal y como fue planteada en el AFP requiere la integración de estrategias en diferentes campos y niveles y la concurrencia de diferentes sectores del Gobierno y de los entes de control.</p> <p>El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) fue pensado con un enfoque que prioriza la erradicación voluntaria y que define diferentes estrategias, como las indicadas en el recuadro izquierdo, teniendo en cuenta la necesidad de generar compromiso de los pequeños cultivadores, producir un impacto progresivo y de transición en la sustitución y, de otro lado, judicialización efectiva de las estructuras del narcotráfico para lograr resultados a corto, mediano y largo plazo.</p> <p>El actual Gobierno, ha cambiado la estrategia de lucha contra las drogas y ha buscado que prevalezca un enfoque represivo, obligatorio y policivo.</p> <p>El nuevo Gobierno, deberá definir la estrategia con la que abordará la solución del problema de drogas como un tema prioritario en la agenda nacional. En este sentido, el AFP provee y adelanta una alternativa que se puede convertir en el enfoque gubernamental de la erradicación voluntaria y la lucha contra el narcotráfico. Hasta el momento, debido al retroceso de esta estrategia en los últimos cuatro años y al cambio de enfoque, se registran resultados limitados. Es importante resaltar que se esperaba que este componente del punto 4 tuviera una estrecha relación con la RRI, articulación que no ha sido lograda, por lo que resulta necesario impulsar el cumplimiento de las estrategias planteadas en este punto.</p>
4.1.2. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito	
4.1.3. Acuerdos con las comunidades	
4.1.4. Tratamiento penal diferencial	
4.1.5. Asambleas comunitarias	
4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos	
4.1.9. Sostenibilidad y recuperación ambiental	

4.2.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

Esta es una de las estrategias más rezagadas del punto 4. Es el último eslabón de la cadena en la solución del problema de drogas ilícitas. El AFP brinda herramientas e insumos para considerar tanto el enfoque como el desarrollo de las líneas de acción para mitigar y prevenir el consumo. En este sentido, es necesario que se formule e implemente el Programa Nacional Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas.

4.3.1. Judicialización efectiva
4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos
4.3.3. Control de insumos
4.3.4. Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico
4.3.5. Espacios de diálogo

Estas estrategias son un componente del punto 4 que debe ir en paralelo con el fortalecimiento del PNIS. La administración de mecanismos eficientes de justicia contra las estructurales de criminalidad asociadas al narcotráfico, así como la lucha de contra la corrupción que tiene relación con el narcotráfico, constituyen un frente que debe estar en consonancia con el resto de las estrategias y visibilizar resultados en el corto plazo. Es necesario que en el próximo cuatrienio se asegure la formulación e implementación del Plan Nacional de Política Criminal (PNPC), que de acuerdo con el PMI debe estar implementado en la presente vigencia, así como las acciones asociadas a la estrategia de control de insumos que aún no muestran avances.

Punto del AFP

Acuerdo sobre víctimas del conflicto

5.4.3. Reparación colectiva en el fin del conflicto

La prórroga de la Ley 1448 de 2011 y de los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 generó un escenario a largo plazo que permitiría la articulación de los mecanismos previstos en estos marcos normativos con las prioridades del punto 5 del AFP. En este sentido, es importante resaltar que durante los 10 años de implementación de la ley y de los decretos, los Planes Integrales (PIRC) de Reparación Colectiva implementados apenas si llegan al 3 % del total. Se requiere en este caso un fortalecimiento de la inversión, una aceleración de los procesos, en que se prioricen los PIRC que ya cuentan con aprobación y se fortalezca la articulación interinstitucional para el cumplimiento de las medidas de los PIRC.

5.4.5. Procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior

voluntario a sus territorios con garantías de seguridad y dignidad.

En materia de retornos se plantean grandes desafíos tanto en la articulación y la concurrencia institucional, como en el fortalecimiento del seguimiento y de las inversiones públicas para este componente de la ruta, la cual se ha mantenido concentrada durante el transcurrir de la ley, en la fase de asistencia. Cerca de 800 planes de retorno se encuentran aprobados en el país, de los cuales la cuarta parte corresponde a comunidades étnicas.

Si bien el AFP también parece limitado en la manera cómo aborda los procesos de restitución de tierras y de derechos territoriales como parte de punto 5, es fundamental que el capítulo especial de paz contenga estrategias de fortalecimiento de la restitución y articule las mismas con los procesos de retorno.

5.1.0. Justicia y verdad

El capítulo especial para la paz debería estipular claramente un compromiso del Gobierno Nacional para fortalecer la financiación de la Justicia Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

Punto del AFP	Enfoque de género
<p>Transversalización del enfoque de género e inclusión en el trazador presupuestal para la paz</p>	<p>El enfoque de género es transversal en el AFP. Si bien el PMI definió indicadores en los diferentes puntos, se buscaba que existiese principalmente una ruta para la transversalización del enfoque en la implementación del AFP y que los presupuestos también fuesen sensibles al enfoque.</p> <p>Estos objetivos no han sido cumplidos. En la actualidad, las entidades nacionales presentan los avances en la implementación del enfoque como simples datos estadísticos de la participación de las mujeres y la población LGTBI y, por su parte, el trazador presupuestal para la paz no identifica los recursos orientados a género.</p> <p>Un nuevo Gobierno deberá incluir en su estrategia de implementación esfuerzos visibles por las dos cosas: tanto por generar la ruta de transversalización, como para apropiarse recursos específicos destinados a las acciones relacionadas con género y visibilizarlos en el trazador presupuestal. Esto es importante que se haga en coordinación con la Instancia Especial de Género del AFP; la concertación con este espacio le dará legitimidad a la implementación y le brindará un norte acorde con las prioridades de la población beneficiaria.</p>

Punto del AFP

Enfoque étnico

Respeto por las salvaguardas étnicas e inclusión de los recursos para el capítulo étnico en el trazador presupuestal para la paz

El capítulo étnico es sin duda uno de los mayores rezagos del AFP. La apuesta de los pueblos étnicos por introducir en el capítulo una serie de disposiciones que buscaban dejar el camino abierto a la implementación, la cual en gran medida recoge reivindicaciones históricas, quedó frustrada en los últimos cuatro años.

El actual Gobierno no solo no presenta avances en los temas más sensibles en materia territorial para los pueblos étnicos, como son el ordenamiento social de la propiedad, las garantías de seguridad para la participación y la inclusión de un componente étnico en el PNIS, sino que adicionalmente ha mantenido un discurso estigmatizador sobre la participación y movilización de los pueblos.

Así las cosas, el capítulo especial de paz del nuevo PND deberá incluir en su estructura una priorización de los tópicos relativos al capítulo étnico de manera concertada con la IANPE.

FUENTE: Elaboración CEPDIPO.

Lineamientos Financieros para la inclusión de un capítulo especial de paz en el PND

El Plan Marco de Implementación estipuló que el costeo indicativo para la financiación de la implementación del AFP se revisaría y ajustaría cada cuatro años en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, según resultados y avances de la implementación.

De otra parte, tal y como quedó expresado en el capítulo de salvedades FARC del PMI, respecto al presupuesto establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017, la suma proyectada \$129,5 billones para ser ejecutado a 2031 es insuficiente; por ejemplo, \$37,8 billones no son nuevos porque provienen del SGP y \$5,5 billones les son exigidos a entidades territoriales sin capacidad financiera⁴.

4 El componente FARC de la CSIVI consideró que se debía establecer una regla que permita que los \$129,5 billones sean un piso de la asignación para la implementación del Acuerdo, con una revisión anual de los recursos que permita incrementar la cifra teniendo en cuenta los escenarios de crecimiento

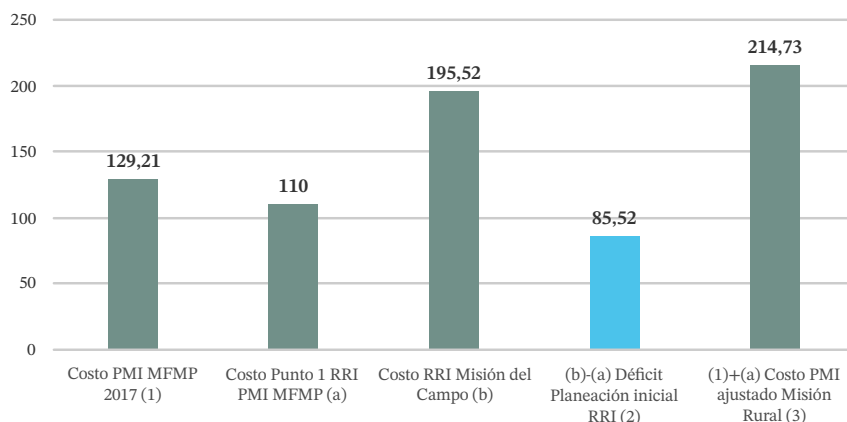
Así mismo, el Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del capítulo especial para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la CGR (2018) concluyó que la planeación de los recursos destinados a la implementación del AFP del MFMP no son suficientes, toda vez que i) las herramientas de planeación no contemplan la totalidad de los compromisos acordados y ii) en el caso de la RRI, no se evidencian recursos asignados al cubrimiento de los municipios rurales y rurales dispersos más allá de los 170 municipios PDET priorizados.

Se menciona en este documento que el estudio de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), desarrollado por el DNP en 2015, parte de definir los municipios rurales como aquellos que hacen parte de las categorías rural y rural disperso, y que tienen cabeceras municipales menores a 40 mil habitantes. Estos corresponden a 665 municipios, 365 en la categoría rural y 300 en la categoría rural disperso, 98,5 % de los cuales tienen cabeceras urbanas con menos de 20 mil habitantes. Dicho estudio estimó los costos de la Reforma Rural Integral en \$195,52 billones de pesos de 2015. Teniendo en cuenta lo anterior, se identifica un déficit de planeación inicial de la Reforma Rural Integral (RRI) de \$85,52 billones en el MFMP 2017, documento en el cual se estimó un costo para la RRI de \$110 billones.

Ver gráfica 2 en la siguiente página

económico y precio internacional del petróleo con destinaciones específicas al desarrollo de las acciones de la implementación, particularmente a la financiación de la Reforma Rural Integral y la reparación integral a las víctimas.

Gráfica 2 Déficit Costeo Inicial MFMP 2017 frente a MST (en billones \$)



FUENTE: Documento MFMP 2017, "Informes sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas para el componente de paz del Plan Plurianual de Inversión".

El segundo informe de la CGR también evidenció i) falta de directrices para la ejecución de los recursos, lo cual dificulta los procesos de articulación de las fuentes de financiación, al tiempo que afecta el porcentaje de recursos invertidos que llega a los beneficiarios finales de las intervenciones propuestas en el AF, y ii) en este sentido, la CGR ha venido alertando sobre la necesidad de la reforma de la Ley 715 del 2001 para que el SGP aporte de manera efectiva a la RRI:

Si bien es cierto que el SGP va en el mismo sentido de la RRI, al contemplar el desarrollo social en materia de salud, educación y vivienda, como pilar fundamental en la erradicación de la pobreza, los criterios existentes en la Ley 715 del 2001 no incentivan inversiones en zonas rurales dispersas en temas de salud, vivienda y saneamiento básico, foco central de la Reforma Rural Integral. Además, los criterios de costo eficiencia de las intervenciones públicas no necesariamente incentivan la priorización en dichas zonas. Adicionalmente, el margen de acción de los recursos de propósito general es muy limitado para los municipios categorías

G4 y G5, objeto de la priorización para la puesta en marcha de la RRI, dada su baja capacidad de generar ingresos propios. Dicha situación hace que esta fuente esté aún menos disponible para la implementación del Acuerdo Final.

Por otra parte, como se mencionó en el contexto de este documento, la focalización de la asignación y ejecución de los recursos del actual PND 2018-2022 desconcentró recursos en pilares fundamentales de la reforma, como lo son el ordenamiento social de la propiedad y la solución al problema de Drogas Ilícitas. Esta programación ha conllevado a rezagos en la implementación y bajo avance en los indicadores y metas trazadoras asociadas a estas temáticas.

Así las cosas, en cuanto a la ejecución de recursos, sin incluir los recursos del SGP, a diciembre de 2020 se habrían ejecutado un total de \$ 21,5 billones⁵. Sumando lo anterior a la programación 2021, al finalizar esta vigencia se habrían ejecutado un total de \$27,48 billones. No obstante, según alerta⁶ la Contraloría General de la República (2020) un 29,5 % de los recursos de los proyectos de inversión asociados al trazador de paz no se corresponden con los propósitos y productos del PMI, situación evidenciada durante el periodo 2019-2022. Reduciendo esta sobreestimación⁷ se tendría, entonces, una ejecución ajustada de \$23,3 billones durante el periodo 2017-2022. Así las cosas, frente a los \$38,3 billones programados mediante el MFMP 2017 para el periodo 2017-2021 y reconociendo \$23,3 como ejecución del AFP, el rezago de estos primeros años de la implementación es de \$15 billones.

5 Tomando como referencia la ejecución reportada por la CGR –con corte a 2019– del “Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas para el componente de paz del Plan Plurianual de Inversión”. La ejecución de 2020 y la Programación 2021 se calcula con base al SPI del SUIFP y SIIF para el caso del PGN, Ciclope para la información de Cooperación y ART en relación con la información de obras por impuestos.

6 “Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas para el componente de paz del Plan Plurianual de Inversión”. Ilustración 13 - Aspectos de Calidad del Gasto.

7 Aproximadamente \$1,4 billones anuales desde 2019, lo cual es correspondiente con los proyectos de inversión de sectores sociales (principalmente Inclusión Social y Trabajo), en los cuales no hay una orientación exclusiva para la implementación del AF.

Tabla 3 Ejecución Plan Marco de Implementación del AFP 2017-2021

Fuente	PGN	SGP	Entidades territoriales	SGR	Cooperación internacional	Privados	Total
MFMP 15 años	46,6	37,8	5,5	19,7	11,6	8,3	129,5
Ejecutado 2017	2,45	0	0	0,74	1,73	0	4,9
Ejecutado 2018	2,089	0,002	0,019	0,923	1,151	0,048	4,232
Componente de Paz PND 2018-2022	11,3	13	1,3	4,8	4,1	2,5	37
Ejecución 2019	4,33	0,00	0,01	0,74	0,86	0,25	6,21
Ejecución 2020	5,32	0,00	0,00	0,34	0,18	0,30	6,15
Programado 2021	5,32	0,00	0,00	0,00	0,25	0,40	5,97
Ejecución 2017-2021	19,51	0,01	0,03	2,75	4,18	1,00	27,48
Ejecución 2017-2021 ajustada	15,31	0,01	0,03	2,75	4,18	1,00	23,28

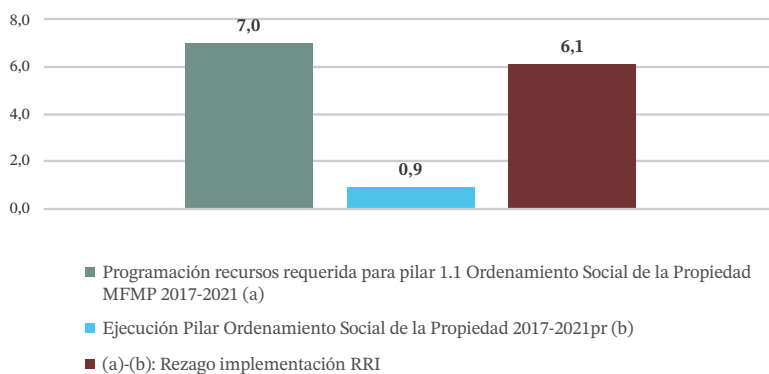
FUENTE: “Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas para el componente de paz del Plan Plurianual de Inversión”, CGR 2020, SPI del SUIFP, SIIF Nación, CICLOPE y ART.

Ahora bien, según lo estipulado en el MFMP 2017 el pilar de ordenamiento social de la propiedad tendría un costo de \$21,2 billones, lo cual implicaría una asignación anual promedio de \$1,4 billones si el Acuerdo se implementará en 15 años. Sin embargo, la ejecución acumulada observada a 2021 fue de \$880.000 millones, es decir, apenas alcanzó los \$176.0008 millones promedio anual en este periodo, lo que frente a \$ 7 billones requeridos para este periodo conforme a la programación, se constituye en un rezago de \$6,1 billones.

8

Alrededor de \$100.000 millones promedio anual entre 2017 y 2020 con recursos del PGN, el resto (\$76.000 millones) corresponden a aportes de la cooperación con proyectos que coadyuvan a la implementación de los propósitos del pilar 4.1., sin ser componentes directos del programa PNIS.

Gráfica 3 Rezago ejecución Pilar Ordenamiento Social de la Propiedad 2017-2021 (en billones \$)



FUENTE: Documento MFMP (2017). Elaboración CEPDIPO.

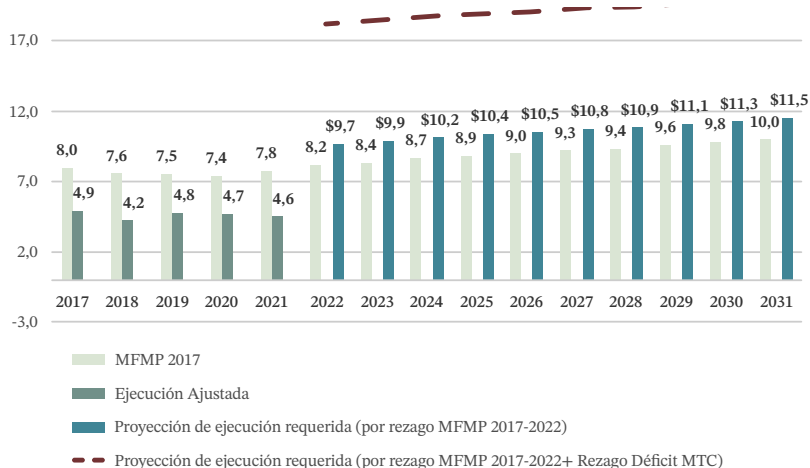
De otra parte, aún no se evidencia la programación 2021-2022 de los recursos requeridos para cumplir a cabalidad los componentes del programa PNIS, los cuales se encuentran en su mayoría rezagados, ni los recursos para la oferta social complementaria requerida para las familias inscritas al programa.

El “Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas para el componente de paz del Plan Plurianual de Inversión” (CGR 2020), alertó sobre el “Riesgo de sostenibilidad financiera del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), pese a que se mantienen los compromisos con 82.240 familias del Programa”, concluyendo que: i) del universo de 82.240 familias, a la fecha, el 39 % de ellas no ha culminado el ciclo de pagos de asistencia alimentaria inmediata y el 27 % no ha recibido incentivo de autosostenimiento (insumos para huertas caseras), componentes que se debieron cumplir en 2018. Así mismo, solo se registra un avance de 0,8% de familias que ha culminado su proceso de sustitución con su correspondiente proyecto productivo; ii) para la vigencia 2020 no se programaron recursos para la continuación del programa PNIS, situación que se configura en un riesgo fiscal, toda vez que ya se han invertido \$1,4 billones.

Como se dijo, tomando como referencia la proyección anual del MFMP 2017 para la ejecución de los 129,5 billones entre 2017 y 2021 frente a la ejecución

sin SGP y ajustada por sobrestimación de proyectos no relacionados con el PMI, se tendría a 2021 un rezago de \$15 billones. Lo anterior implicaría un esfuerzo presupuestal adicional anual a lo proyectado en el MFMP 2017 de \$1,5 billones durante el periodo 2022-2031.

Gráfica 4 Aproximación nueva proyección recursos requeridos frente al MFMP 2017 y la Misión de Transformación del Campo-MTC

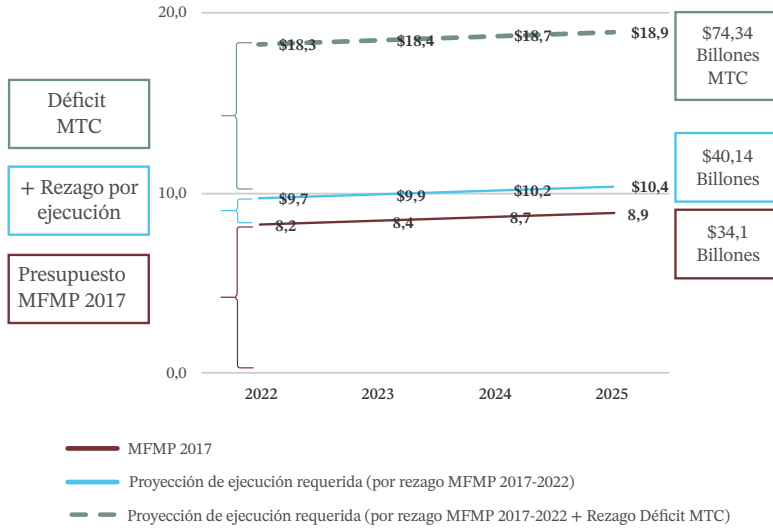


FUENTE: Cálculos CEPDIPO, MFMP 2017, Informes CGR 2018,2019,2020, SPI del SUIFP, SIIF Nación, CICLOPE y ART.

Como lo muestra la gráfica 6, el componente de paz de la próxima administración está presupuestado en aproximadamente \$34,1 billones según el MFMP 2017. No obstante, en el anterior escenario, se requieren alrededor de \$41 billones para compensar el rezago de \$15 billones frente a la programación. En el escenario del costeo estimado por la Misión para la Transformación del Campo (MTC), el déficit de planeación inicial de \$85,52 billones se constituiría en un rezago que implicaría \$8,55 billones adicionales al año durante el periodo 2022-2031. En este sentido el siguiente componente de paz oscilaría alrededor de \$74,3 billones, recursos que deberían distribuirse en cada PGN. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación económica derivada de la emergencia generada por el COVID-19, las políticas de austeridad en el gasto público previstas en el MFMP 2021 y la capacidad institucional de respuesta cubrir los propósitos del AFP conllevaría a replantear un

horizonte de tiempo superior a 2031 (gráfica 5). Esto resulta ser consistente con la necesidad de revisar el PMI.

Gráfica 5 Valor Componente de Paz según MFMP 2017 y MTC



FUENTE: Documento MFMP 2017. Elaboración CEPDIPO.

Así las cosas, la siguiente administración debe llevar a cabo los siguientes procedimientos, para construir un escenario presupuestal y técnico óptimo para cumplir con implementación de AF.

Evaluación de la priorización y efectividad del gasto orientado a la implementación del Acuerdo de paz en los primeros años

- i) En el Componente de Paz del PND 2018-2022 se desconcentraron recursos y esfuerzos en apuestas estructurales del AF, asociadas a la RRI y la Solución al Problema de Drogas Ilícitas, lo cual se tradujo en desfinanciación de aspectos fundamentales de la implementación. Adicionalmente, se ha evidenciado ejecución de recursos que no corresponden en sentido

estricto con los propósitos del AF, como se explicó anteriormente. En este sentido, para la elaboración del componente de paz del nuevo PND se deben tomar como partida los rezagos derivados de la implementación del AFP de la administración anterior, asociados tanto a la programación como a la ejecución de recursos, descontando la sobrestimación de ejecución de recursos de inversión no correspondientes con la implementación.

- ii)** Toda vez que el PMI se estructuró sobre la base conceptual de cadena de valor de lo público, es decir, que los recursos asignados (insumos) en el marco de un proceso de transformación (actividades) deben convertirse en bienes y servicios a favor de un fin público, es necesario determinar los avances y rezagos asociados a la implementación de los pilares y estrategias del AFP a la luz de los avances de los indicadores de PMI, estimando resultados a partir de líneas de base reales y cotejando los aportes financieros de los productos obtenidos frente a los objetivos propuestos en el AF. En este sentido, es necesario definir parámetros de revisión por punto y pilar.
- iii)** Así mismo, es necesario contemplar las necesidades identificadas en el marco de la adopción de los Planes Nacionales de la RRI, una vez verificada su consistencia en términos de pertinencia y suficiencia temática y financiera frente a los propósitos y el alcance de la RRI.

Actualización de la canasta de productos y recosteo del PMI

- i)** Una vez surtido lo anterior se debe actualizar la base de productos del PMI según las necesidades de cumplimiento a la luz de lo previsto en el AF. En este sentido, se precisa incluir los productos de gestión y resultado suficientes, de tal forma que reflejen la cadena de valor de la implementación de las políticas del AF.

- ii)** Posteriormente y frente a líneas de base y universos cuantificables y soportados, se requiere cuantificar los productos requeridos para actualizar el costeo de la implementación.
- iii)** Con esta nueva base de productos es necesario ajustar el costeo inicial presentando en el PMI, de tal forma que articule los componentes financieros y los instrumentos de planificación del AFP que se encuentren ya formulados. Es decir, se debe garantizar la implementación de las iniciativas PDET acordadas con la comunidad.

Evaluación de las fuentes de financiación del AF

Conforme a lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 152 de 1994, se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando estos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal. En este sentido, es necesario reevaluar la disponibilidad y efectividad de cada una de las fuentes de financiación dispuestas para la implementación para cumplir con los propósitos y con la priorización territorial y poblacional prevista en el AF, así:

- i)** Para habilitar el uso del SGP es necesario que el componente del nuevo PND se comprometa con la promoción y gestión de la reforma normativa requerida para orientar asignaciones específicas a la implementación del AFP (Ley 715 de 2001). El trazador de paz debe reflejar esta fuente de recursos.
- ii)** En cuanto a los aportes de las ET, es necesario reformar la Ley 152 de 1994 para asignar competencias y recursos que permitan a estas entidades asumir responsabilidades asociadas a la implementación del AF. En este sentido, también es muy importante que el nuevo PND contenga una apuesta decidida y oriente recursos significativos para implementar y actualizar el Catastro Multipropósito para mejorar los ingresos de

las entidades territoriales. El trazador de paz debe reflejar esta fuente de recursos.

- iii)** Para el caso del PGN, es necesario especificar la asignación de nuevos recursos y la priorización de los recursos existentes tanto en el Plan Plurianual de Inversiones del PND a nivel de sector programa y proyecto, así como a nivel de la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación, de tal forma que se especifiquen anualmente los recursos en los rubros de funcionamiento e inversión que se orientarán al AF. De hecho, se debe contemplar la posibilidad de acudir a las cláusulas de escape propuestas por la regla fiscal para flexibilizar las metas anuales proyectadas de corrección del déficit fiscal y asegurar los recursos requeridos desde el PGN para garantizar una correcta implementación.
- iv)** Es necesario que el Plan Plurianual de Inversiones asocie los proyectos de inversión del PGN que contribuirán a la implementación del AF con sus respectivos montos. Así mismo, esta asociación deberá especificar Punto, Pilar, Estrategia, Línea de acción y Producto e indicador al que contribuirán los recursos. Por lo anterior, el trazador de paz no solo debe especificar los recursos, sino también los bienes y servicios y los indicadores a los que contribuyen.
- v)** Para el caso de los recursos de Cooperación Internacional es necesario generar mecanismos para garantizar su alineación efectiva con las estrategias del PMI y los instrumentos de planificación del AF. Asimismo, generar procedimientos y estrategias para promover que estos recursos se ejecuten a través de los mecanismos de implementación previstos por el AF de tal forma que aporten a la financiación de productos específicos del AF.
- vi)** Los nuevos recursos del SGR habilitados mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 deberán especificarse en el Plan Plurianual de Inversiones del PND. De manera análoga, es

necesario que se cumpla con la focalización específica hacia la financiación de iniciativas PDET y proyectos de impacto regional en territorios priorizados.

- vii) Se requiere retomar el rol que se le asignó desde su creación al Fondo Colombia en Paz. El mismo fue puesto en funcionamiento según el Decreto 691 de 2017, en el cual se indica que este debería operar como el principal instrumento de administración, coordinación, articulación y focalización de las fuentes y recursos del AFP durante 10 años, de conformidad con el PMI. La ejecución de los recursos que de él hagan parte debería operarse a través de subcuentas, como PDET, Reincorporación, Sustitución de cultivos ilícitos, Acceso a Tierras, etc. Actualmente, este Fondo ha perdido su carácter central y de coordinación.

Lineamientos técnicos para el monitoreo y seguimiento del capítulo especial de paz del PND

Con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y la verificación del Plan Marco de Implementación y la ejecución de sus recursos, así como para brindar garantías a la ciudadanía sobre la implementación, el numeral 6.1.5. del AFP establece como compromiso la creación del Sistema Integrado de Información y medidas de Transparencia para la Implementación (SIIPO), el cual estaría estructurado como sigue: i) mapas interactivos de seguimiento que pongan a disposición de la ciudadanía toda la información asociada a costos, ejecución de recursos, ubicación geográfica de proyectos, entre otros aspectos; ii) mecanismos de rendición de cuentas; iii) veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, principalmente en territorios PDET; iv) mecanismos especiales de denuncia ciudadana; v) fortalecimiento de los mecanismos de control interno a través de la asistencia técnica a las autoridades territoriales, y vi) acompañamiento especial de los órganos de control.

Si bien este sistema fue creado por el Gobierno mediante el Decreto 1829 de 2017 disponiendo el intercambio de información entre los sectores del

Gobierno Nacional y una interoperabilidad de los sistemas que lo componen, su implementación ha sido atomizada y sus medidas aún no evidencian ningún tipo de articulación. Cabe recordar que el problema de interoperabilidad no es exclusivo del SIIPO, pues como lo señala el CONPES 3920 “Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)”: “los sistemas de información de las entidades públicas del país operan de manera aislada y la información contenida en ellos es consultada por demanda. Por lo anterior, las entidades han generado desarrollos específicos para necesidades puntuales de intercambio de información que carecen de visión integral y sostenible (DNP, 2018)”.

Según los informes de la CGR (2018 y 2019), el SIIPO registró limitaciones en su planeación y puesta en marcha, las cuales obedecen, entre otras causas, a que la plataforma no se articuló con sistemas existentes, como, por ejemplo, SINERGIA, SUIFP y SIIF, CICLOPE, situación que aún persiste. Asimismo, conforme al análisis plasmado en el Documento de Trabajo N.º 23 de CEPDIPO “Observaciones sobre la situación actual del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)”⁹, si bien existe correspondencia entre los indicadores incluidos en el SIIPO y los del PMI muchos de ellos no cuentan con información que les permita hacer seguimiento a una situación especialmente marcada en los indicadores étnicos y de género. Así mismo, en muchos indicadores se presentan avances de 100 % sin que se hayan cumplido los propósitos de la implementación.

Lo anterior se explica en parte por la desactualización del PMI, proceso que debió surtirse anualmente desde la firma del AFP. Este ejercicio hubiera permitido la inclusión de metas medibles y cuantificables. De otra parte, muchas de las metas incluidas en el SIIPO se formularon bajo una óptica de gestión de gobierno, que no se basó en cálculos de universos de intervención que garanticen el cumplimiento del alcance de lo trazado en el AFP y que den cuenta de todo el horizonte de implementación de este. Adicionalmente, indicadores estratégicos, por ejemplo, metas trazadoras

9

<https://cepdipo.org/portfolio/observaciones-sobre-la-situacion-actual-del-sistema-integrado-de-informacion-para-el-posconflicto-siipo/>

fundamentales de la implementación del AFP, carecen de información y de ficha técnica en la plataforma.

El Conpes 3932 de 2018 definió entre sus objetivos estratégicos “Establecer los lineamientos para fortalecer la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para reportar los avances en la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos, promoviendo la transparencia y verificación durante el proceso de construcción de paz”.

En términos generales, desde dicho Conpes se identificó la necesidad de fortalecer, articular y complementar el diseño de la plataforma SIPO con el fin de garantizar su interoperabilidad con otros sistemas de información existentes, que den cuenta de los recursos invertidos en la implementación y de los avances generados por los instrumentos de planificación y gestión del AFP (PNRRI, PDET PNIS, PISDA).

El decreto 1829 de 2017 también creó el Portal para la Paz como visualizador de los contenidos del SIPO y para la entrega de información al público en general sobre la implementación del Acuerdo Final, estableciendo unos lineamientos mínimos sobre los contenidos de dicho portal¹⁰. Sin embargo, el análisis realizado por CEPDIPO (2020) señala que “El Portal para la Paz construido por el gobierno <http://www.portalparalapaz.gov.co/> se aleja de estos lineamientos, pues se ha estructurado como un espacio de divulgación de las iniciativas gubernamentales en asuntos de paz y seguridad, así como de las acciones llevadas a cabo por la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación en el marco de prioridades y orientaciones que, como la ha mostrado CEPDIPO en sus diversas investigaciones, se alejan de los principios, propósitos e integralidad del Acuerdo de Paz”.

En este contexto, partiendo de las medidas definidas para el SIPO conforme a lo estipulado en el AFP, es preciso que la plataforma se fortalezca y supere las limitaciones anteriormente mencionadas, incluyendo entre sus líneas de seguimiento, además de los recursos y avances de los indicadores del PMI, líneas de seguimiento asociadas a los mecanismos de rendición de

10

<http://www.portalparalapaz.gov.co/>

cuentas, veedurías ciudadanas y ejercicio de los órganos de control, mapas interactivos de seguimiento de proyectos, entre otros elementos, y su respectiva visualización en los mecanismos dispuestos para tal fin. Bajo esta última premisa, a continuación, se plantean las siguientes recomendaciones.

Inclusión de los indicadores y metas del PMI actualizado en la Plataforma SIPO. Una primera línea de acción para asegurar un adecuado monitoreo y seguimiento a la implementación es que el SIPO refleje la planeación de todos los indicadores que hacen parte del PMI durante el horizonte temporal de implementación del Acuerdo Final. En este sentido, es fundamental que se haya surtido una actualización del PMI y que se haya dado una inclusión de líneas de bases de los indicadores, con metas medibles y cuantificables. Es necesario que la plataforma refleje no solo las metas de la vigencia del gobierno, sino también las trazadas hasta el final de la implementación.

Inclusión y articulación de los mecanismos de planeación y seguimiento del Acuerdo Final en la Plataforma SIPO. Es necesario que este sistema avance en la articulación efectiva con los instrumentos de planeación e implementación del AFP formulados: Planes Nacionales Sectoriales, PATR, PISDA y PIRC.

Articulación del SIPO con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). Este sistema permite medir y evaluar oportunamente la gestión, la ejecución y el resultado de las principales políticas y programas del Gobierno Nacional consignadas en cada PND. En este sentido siendo el componente de paz una de las políticas que hace parte del PND, debe articularse y reflejarse en este sistema de seguimiento al cumplimiento de los objetivos de gobierno.

Articulación del SIPO con el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia. Tal y como lo menciona el Conpes 3932, el DNP cuenta dispone del Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE) que recolecta los datos sobre el cumplimiento de las metas de producto contenidas en los planes de desarrollo de gobernaciones y alcaldías. Asimismo, la entidad cuenta con el Sistema de Estadísticas Territoriales (Terridata), el cual presenta información relacionada con el bienestar de la población a nivel territorial. En este sentido es importante que se avance en esta arti-

culación de sistemas de manera específica, por lo menos en los indicadores estratégicos a nivel territorial.

Identificación de la programación y ejecución de las diferentes fuentes de recursos asignadas para la implementación del AFP y articulación del SIIPO con las diferentes plataformas de información que identifiquen estos recursos. Es necesario que clasificador presupuestal de paz y posconflicto identifique de manera específica no solo los recursos del PGN. Se requiere avanzar en la identificación y marcación de los recursos específicos de otras fuentes de financiación dispuestas para el AFP, tales como el SGP, la Cooperación Internacional, aportes de las Entidades territoriales y aportes de los privados para proceder a articular e interoperar estas fuentes con la plataforma SIIPO. Si bien el SGR cuenta con el sistema GESPROY, el cual identifica particularmente el OCAD PAZ, es necesario que este se articule específicamente con las diferentes líneas de seguimiento del SIIPO.

Fortalecimiento de la programación del clasificador presupuestal del posconflicto del PGN. Es necesario que el clasificador presupuestal de paz y posconflicto implementado en cumplimiento del Conpes 3867 de 2017, el cual se denominó trazador de paz en PND 2018-2022, quede incluido de manera específica como punto y pilar en la ley de presupuesto que se sanciona anualmente. Actualmente es indicativo como punto solo en el anteproyecto de ley.

Fortalecimiento de mecanismos de seguimiento al clasificador presupuestal del posconflicto en lo correspondiente recursos de Inversión PGN y ET. i) Desde la perspectiva de inversión, este clasificador debe evolucionar a una articulación que vaya más allá de la asociación del monto de recursos por proyecto inversión clasificado por punto y pilar del AF. En este sentido es necesario que la articulación de la inversión en el SUIFP permita asociar los recursos a nivel de productos e indicadores del PMI. Lo anterior implica nuevos desarrollos del SUIFP, de tal manera que el banco de proyectos amplíe su catálogo de productos e indicadores incluyendo los correspondientes al PMI. ii) Es necesario avanzar en que este clasificador identifique los recursos e inversiones con enfoque de género y enfoque étnico para promover su transversalidad en el marco de lo establecido en el Acuerdo de Paz

Fortalecimiento de mecanismos de seguimiento al clasificador presupuestal del posconflicto en lo correspondiente a recursos de funcionamiento. Es necesario que Ministerio de Hacienda incluya en el SIIF la respectiva codificación en el sistema conforme a lo recomendado en los documentos Conpes 3867 de 2017 y 3932 de 2018: “Hacer los desarrollos necesarios en el SIIF-Nación para asegurar el seguimiento periódico a los recursos de funcionamiento para la implementación del Acuerdo Final, teniendo como referente los compromisos del PMI y, dar lineamientos institucionales dirigidos a entidades nacionales y territoriales para el reporte periódico en los sistemas”.

Articulación del SIPO con Sistemas de Rendición de Cuentas y mecanismos de denuncia ciudadana y seguimiento de los órganos de control. Es muy importante que estos mecanismos se articulen con el SIPO y aporten los insumos necesarios para el seguimiento, control fiscal y control ciudadano a la implementación. Tal como lo afirma CEPDIPO en su Documento de Trabajo N.º 23: “el SIPO es una herramienta fundamental para conseguir los propósitos que el PMI le ha encomendado en cuanto a: i) Poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas con la participación de los diferentes niveles de gobierno. ii) Establecer un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia. iii) Crear un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de la ciudadanía, las organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción. iv) Brindar asistencia técnica a las autoridades territoriales para el fortalecimiento de los mecanismos de control interno. v) Promover el acompañamiento de los órganos de control a la ejecución de los recursos para la implementación del Acuerdo final”.

Visualización de las diferentes líneas de seguimiento del SIPO con todas sus medidas. Es necesario que el Portal para la Paz visualice las diferentes líneas de seguimiento del SIPO y que se cumpla con lo propuesto en el Decreto 1829 de 2017, mediante el cual se crearon el SIPO y el Portal para la Paz. En este sentido, como mínimo, se debe hacer pública toda la información relacionada con las políticas, planes, programas, proyectos, contratación y recursos determinados en el Plan Marco de Implementación del AFP, así como con las otras acciones para el posconflicto, discriminada por punto y pilar:

- i)** Información georreferenciada con énfasis en los territorios priorizados para la implementación del AFP y las acciones para el posconflicto.
- ii)** Objeto, costos, estado de avances y localización geográfica de los proyectos, discriminados para cada uno de los puntos concertados en el AFP y otras acciones para el posconflicto que sean financiados con recursos públicos.
- iii)** Mapas y matrices de riesgos de corrupción, estrategias de mitigación y herramientas para la prevención de la corrupción asociadas a la implementación del AFP.
- iv)** Información pública asociada al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y garantías de No Repetición.
- v)** Información sobre la oferta de los canales y/o instancias de atención a la ciudadanía y mecanismos de denuncia ciudadana.
- vi)** Información sobre el Sistema de Rendición de Cuentas relacionadas con el AFP, el plan de apoyo a las veedurías y los observatorios de transparencia.
- vii)** Información de canales electrónicos y físicos para la consulta de los procesos de restitución de tierras.
- viii)** Información del portal de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del AFP.
- ix)** Información sobre los datos estadísticos de los beneficiarios de los proyectos ejecutados en el Plan Marco de Implementación del AFP y otras acciones para el posconflicto, velando por la mayor desagregación posible y atendiendo los enfoques diferenciales.
- x)** Información disponible y seguimiento que aporte el sector privado que apoye los procesos y acciones para el posconflicto.

- xi)** Información sobre productos comunicacionales públicos que tengan la función de facilitar el entendimiento del AFP y sus instancias, sin perjuicio de las demás disposiciones contenidas en el AFP para la terminación del conflicto.
- xii)** Información que dé cuenta del avance, desarrollo e implementación de las medidas para la transparencia establecidas en el numeral 6.1.5. del AFP.
- xiii)** Información del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), así como sus informes y reportes que sean de carácter público.

Generación de informes periódicos a través del SIPO por parte del Gobierno Nacional. Es necesario que el DNP en su rol de administrador del sistema elabore en coordinación con los sectores informes periódicos que den cuenta de los avances financieros, de gestión, proceso y resultados de la políticas, programas y proyectos que hacen parte de la implementación del AFP, incluyendo logros y obstáculos asociados a las diferentes líneas de seguimiento del SIPO y todas sus medidas.

Ajustes y articulación del seguimiento en plataformas como el Portal para la Paz¹¹ y del Sistema de Rendición de Cuentas para un Gobierno Abierto¹². Si bien el principal sistema de información para el seguimiento a la implementación del AFP es el SIPO, también se han desarrollado plataformas en las cuales se presentan contenidos de rendición de cuentas de las acciones, programa y proyectos institucionales que se articulan, según el Gobierno Nacional, con el desarrollo del AFP. Sin embargo, es necesaria una revisión estructural de estos sistemas de rendición de cuentas con el fin de trascender la simple publicidad de acciones que, en gran medida, corresponden a gestiones institucionales ordinarias, y orientarlos hacia la presentación transparente y coherente de resultados y gestiones que correspondan específicamente a los fines y estructura del AFP.

11 <http://www.portalparalapaz.gov.co/>

12 <https://www.funcionpublica.gov.co/sircap/>

Lineamientos para la articulación de Capítulo especial de paz del PND con los Planes de Desarrollo Territoriales

El enfoque territorial como punto de partida

El enfoque territorial en el AFP busca el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental. En este sentido se espera que la implementación de las diferentes medidas se dé de manera integral y coordinada, con la participación de la ciudadanía. Dicha implementación debía centrarse en las regiones y los territorios y, además de la participación ciudadana, se debería tener en cuenta la de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.

Esta idea del enfoque territorial precisa trascender el modelo tradicional en el proceso de planeación, en la orientación del gasto público y en la focalización de la oferta social. Sin embargo, durante los primeros años de implementación del AFP ha sido persistente la prevalencia del centralismo político sobre las decisiones de orden territorial. El paradigma de planificación y evaluación centralizada para el resto del país, de focalizar desde el centro el gasto público orientado a las regiones y de no fortalecer las capacidades y la autonomía de las entidades territoriales ha signado esta primera fase de implementación, en contravía de lo propuesto por los firmantes de la paz. De igual forma, ha sido determinante la baja y casi nula capacidad de incidencia que han tenido los diferentes sectores sociales –e incluso las propias instancias participativas creadas por el AFP– en la priorización de las acciones de implementación.

Lo anterior nos permite resaltar, por una parte, que el capítulo especial de paz del nuevo PND deberá entender esta realidad territorial de la implementación y generar estrategias para mitigar el impacto de una centralización histórica propia del modelo de administración del país, y, por otra, que, en especial, el PND en su integralidad deberá proponer estrategias de fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales en sus diferentes frentes de planeación, focalización del gasto e implementación.

Necesidades legales y normativas

Un paso necesario en la implementación de la paz en los municipios corresponde a la adecuación normativa de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas en materia de recursos y competencias a las entidades territoriales, con un especial énfasis en salud y educación y otras disposiciones en el uso de la fuente del Sistema General de Participaciones. Aunque se esperaba que el 27 % de los recursos orientados al Acuerdo durante el periodo 2019 a 2022 correspondieran al SGP, dicha fuente no ha logrado proveer recursos para tales fines debido a las inflexibilidades que presenta en su destinación y ejecución, en tanto no se ha realizado ningún ajuste normativo.

En este sentido, una tarea apremiante del próximo Gobierno sería gestionar y promover una modificación de la norma que le permita articular el quehacer y los recursos de las entidades territoriales a los propósitos del AFP en los términos del PMI y, en especial, haga posible la focalización de los esfuerzos en salud, educación y saneamiento básico para las zonas rurales y rurales dispersas.

De igual forma, es necesario reiterar en este apartado la necesidad de generar modificaciones a la Ley 152 de 1994, especialmente en sus capítulos VIII, IX, X y XI. En particular, se requieren, de un lado, una adecuación y potenciación de los roles y alcances de las instancias participativas de las entidades territoriales y, de otro, unos roles definidos de los municipios y gobernaciones en materia de paz. Sin esta reforma, lo que queda es un escenario de difícil dinamismo de los recursos y acciones territoriales sujetos a la voluntad de los gobernantes locales.

Otro desafío derivado de la ausencia de ajustes normativos a la Ley 152 es el relativo a la necesidad de vincular activa y planificadamente a las entidades territoriales que se encuentran en zonas PDET al desarrollo de las iniciativas ciudadanas y a la inclusión de estas en sus instrumentos de planeación. Ya el documento CONPES 3932 de 2018 señaló, en su momento, que debía elaborarse un protocolo para el seguimiento a los PATR, en el cual se identificaran instrumentos de administración, plazos, periodicidad de reportes y criterios de calidad de la información.

Necesidades de coordinación y seguimiento entre los niveles territoriales y nacional de la implementación

Luego de la experiencia y aprendizajes de los primeros años de implementación se puede afirmar la necesidad de ir más allá en la expedición de un sistema de coordinación nación-territorio para la implementación de la paz. Dicho sistema debería incorporar definiciones claras en materia de financiamiento, dinamización de la fuente de SGP y acción coordinada de la regionalización de recursos de cooperación internacional, regalías y sector privado.

De igual manera, la propia actualización del PMI –y, así, del SIPO– debería integrar el seguimiento a las competencias y aportes de las entidades territoriales de manera regionalizada, dado que su abierto énfasis en las responsabilidades de orden nacional no logra rastrear ni dar cuenta de los avances o rezagos en materia de implementación territorial del AFP. Esa regionalización debe operar especialmente en los planes y programas creados por el AFP. Por ejemplo, a la fecha una parte importante de los PNRRRI ha sido adoptada desde el ámbito nacional, sin que exista una coordinación anticipada con los diferentes municipios y gobernaciones receptoras de la política; ello demuestra un énfasis sectorial que da la espalda al enfoque territorial del AFP.

Otra acción importante que señaló el CONPES 3932 de 2018 es el diseño de una herramienta para la identificación de las competencias que tienen los diferentes niveles de gobierno frente a los productos del PMI, así como la articulación con la nación para la obtención de dichos productos, todo esto con el fin, además de lograr un mejor seguimiento, de que las entidades pudieran incorporar el PMI en sus diferentes instrumentos de planeación local, entre ellos el PDT. Sin embargo, teniendo en cuenta que por decisión del gobierno actual dicho documento fue soslayado, se perdió en diferentes casos la oportunidad de aprovechar sus recomendaciones, aunque vale aclarar las limitaciones del documento para establecer medidas más contundentes en este sentido y la necesidad de actualizar sus recomendaciones a la luz de los nuevos aprendizajes surgidos en el proceso de la implementación.

Articulación con los planes del AFP con impacto territorial

Es necesario incluir en el capítulo especial del PND criterios y lineamientos para la elaboración de los PDT que promuevan la inclusión de capítulos de paz en cada uno de ellos, muy especialmente en aquellas entidades territoriales que hayan sido priorizadas como PDET o PNIS, sin desmedro de los restantes, así como la presentación de un plan de inversiones de para la paz territorial.

Especial atención en la articulación de los PDT con el AFP debe tener la implementación de los PDET; en este sentido, es importante tener en cuenta el impacto que ha tenido la implementación de las hojas de ruta en lo que se esperaba que fueran los PDET. En un análisis presentado por CEPDIPO (2021) se señalan las principales deficiencias derivadas del diseño actual de las hojas de ruta, cuya metodología, además, fue desarrollada por una empresa privada y no por los sectores públicos directamente responsables de la implementación de los PDET.

Las principales deficiencias se asocian con: a. La contradicción entre la política de estabilización de los territorios del actual Gobierno y el concepto del buen vivir y bienestar del AFP; b. El desconocimiento del enfoque pluriétnico y multicultural en el diseño de la metodología de las HR; c. La exclusión de asuntos estratégicos para la democratización de la tierra; d. La ausencia de estrategias para disolver el desequilibrio entre lo urbano y lo rural; e. El desdibujamiento de los enfoques de participación y de reparación en los PDET, y f. Una concentración de recursos para el financiamiento con fuente del SGP.

El principal llamado es a una revisión de lo que han venido siendo los PDET y la implementación de los PATR en los territorios y a una articulación de estos mecanismos con los PNRRI, vale decir, al desarrollo de un sistema de corresponsabilidad coherente con las actuales limitaciones para movilizar recursos del SGP hacia los propósitos del AFP y una acción coordinada de los diferentes sectores en las zonas rurales y rurales dispersas.

Conclusiones

En el desarrollo de este documento se expresaron propuestas tendientes a ofrecer lineamientos para la construcción de un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo (2020-2026). Dichas propuestas están orientadas a promover una reorientación de las políticas públicas que han sido centrales en la implementación hacia una recuperación de los conceptos, fines y propósitos del AFP, de tal forma que revitalice su potencial transformador y reparador.

En síntesis, se considera necesario lo siguiente:

- a. La incorporación de un capítulo específico de paz en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo que contenga como mínimo un Plan Cuatrienal de Implementación; siete subsecciones correspondientes con cada punto del AFP y una correspondiente a los enfoques de género y étnicos; indicadores del PMI correspondientes al periodo de Gobierno; identificación de sectores y entidades adscritas responsables, según lo estipulado en el PMI; programación anual de los indicadores del PMI; prioridades y metas de los PDET, y fuentes precisas de financiación.
- b. La construcción de un balance o diagnóstico del estado de la implementación por cada punto del Acuerdo y por cada enfoque transversal, así como de la ejecución y participación de cada fuente de financiamiento.
- c. La centralidad de la participación ciudadana y el control social, en consonancia con lo estipulado en el punto 2 del Acuerdo, en cada uno de los ciclos de la política pública.
- d. Un esquema de priorización temática por cada punto, de acuerdo con el carácter estructural propio del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo Final, y de su nivel de desarrollo.

- e. Un especial énfasis en la articulación de las políticas centrales del AFP, tales como la reforma rural integral y la sustitución de cultivos ilícitos.
- f. La importancia de la actualización conjunta del Plan marco de Implementación en consonancia con el balance de su cumplimiento y el cierre de sus horizontes.
- g. Claridad en la exposición de metas, indicadores, fuentes de financiamiento y recursos anuales.
- h. Para reforzar el sustento normativo actual y establecer de manera más precisa los alcances del capítulo específico de paz en el PND y los planes de desarrollo territoriales en las dimensiones aquí expuestas es preciso adelantar la reforma a la Ley 152 de 1994, para lo cual ya se cuenta con el proyecto que fuera presentado al Congreso de la República en 2017.

En suma, resulta fundamental que el Plan Nacional de Desarrollo brinde un lugar relevante al AFP, no solo con la inclusión de un capítulo específico de paz sino, además, con la armonización de sus diferentes capítulos sectoriales con las herramientas, instrumentos, programas, planes y proyectos que dispone el AFP, de tal forma que se pueda dar un impulso a la construcción de la paz en las regiones y resarcir las falencias que han sido visibles en los primeros años de implementación.

Bibliografía

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016).

CEPDIPO (2019). *La paz ausente*. Bogotá. <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-ausente/>

CEPDIPO (2020 A). Documento de Trabajo N.º 23. “Observaciones sobre la situación actual del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). <https://cepdipo.org/portfolio/observaciones-sobre-la-situacion-actual-del-sistema-integrado-de-informacion-para-el-posconflicto-siipo/>

CEPDIPO (2020 B). Una perspectiva territorial de la implementación sin reconocimiento y garantías del enfoque étnico. En: <https://cepdipo.org/portfolio/documento-de-trabajo-una-perspectiva-territorial-de-la-implementacion-sin-reconocimiento-y-garantias-del-enfoque-etnico/>

MORA, A.F. (2020). *Las pretensiones del estado: cambiar para seguir igual*. Bogotá: CEPDIPO. En: https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/07/Coleccio%CC%81nCuadernos_03_Las-pretensiones-del-Estado.pdf

CEPDIPO (2021). *Las “hojas de ruta” de los programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET). Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de paz*. Bogotá. En: <https://cepdipo.org/portfolio/las-hojas-de-ruta-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-critica-a-una-metodologia-para-el-falseamiento-del-acuerdo-de-paz/>

CONPES 3931 DE 2018. Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP.

CONPES 3932 DE 2018. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018, 2019, 2020). Informe de seguimiento a la Plan Plurianual de Inversiones para la paz. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2017-2019). Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del SUIFP. En: <https://spi.Departamento Nacional de Planeación.gov.co/>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2017-2021). Regalías <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/SeguimientoSGR.aspx>

MHCP. (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017/Capítulo 5 Necesidades de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz y sus Necesidades de Financiamiento.

MHCP. (2018). Marco fiscal de Mediano Plazo 2017/Capítulo 6 Seguimiento Necesidades y Fuentes de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz.





**LINEAMIENTOS PARA
LA RECONDUCCIÓN
DE LOS PROGRAMAS
DE DESARROLLO
CON ENFOQUE
TERRITORIAL - PDET**

Gobernar es un problema muy complejo para ser abordado con *métodos ingenuos de planificación*.

Carlos Matus (1998). “Adiós, señor presidente”

Introducción

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) previstos por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (en adelante: AFP) se constituyen en un dispositivo fundamental para lograr transitar desde las geografías de la guerra hacia las geografías de la paz.

Estos programas fueron introducidos por el AFP buscando impulsar tanto un *sistema de gobierno* como un marco estructurado de acciones en perspectiva territorial y, en esa medida, un concepto de políticas públicas dirigido hacia la transformación del entramado de relaciones sociales y las condiciones materiales sobre las cuales se enraízan las desigualdades e injusticias territoriales, factores explicativos y dinamizadores del conflicto social armado histórico. El logro de esta perspectiva a través de una implementación efectiva de los PDET resulta determinante para la construcción de la paz desde un horizonte que combine la justicia social y la reconciliación atendiendo a las problemáticas espaciales.

El proceso de construcción de los PDET (diseño, formulación y puesta en marcha) implicaría entonces un ejercicio desde los gobiernos territoriales (en plural) tanto a nivel político formal (el Gobierno político –con mayúscula– sea central o local) como al nivel social-comunitario (en minúsculas, los gobiernos en concreto realmente existentes) basados en una planeación y planificación creativas (ver Matus, 1972, 2007). Esto quiere decir que, en primer lugar, según los principios generales para la implementación establecidos en el AFP (numeral 6), es posible recuperar diseños normativos e institucionales vigentes, cualificándolos; en segundo lugar, en consecuencia, supone introducir rupturas políticas, cognitivas, epistémicas y, especial-

mente, en la concepción convencional de las políticas públicas, de tal forma que se ajusten a los requerimientos del AFP.

Se trataría entonces de recrear formas de gobierno, administración e incluso de gestión, recobrando y articulando aprendizajes desde las comunidades. En lo fundamental, incorporando los “insumos” que se desprenden de los procesos organizativos histórica y actualmente existentes con el propósito de (re)generar los mecanismos de acción relevantes y las nuevas fórmulas de planificación pertinentes en los territorios.

Reivindicar los aprendizajes, los saberes y los conocimientos territoriales comunitarios para impulsar diseños de política pública posibilitaría las condiciones para la superación de las problemáticas históricas más acuciantes y, en últimas, la canalización institucionalizada de las conflictividades sociales; la construcción y ampliación paulatina de una democracia plena, es decir, tanto en el sentido eminentemente político como aquella referida a los procesos de socialización económica y cultural; el cuidado de los bienes comunes y públicos, y el enfoque de reparación territorial, entre otros tópicos que encarnan el espíritu del AFP. En el contexto actualmente vigente de la pandemia y sus impactos sobre el proceso de paz, la urgencia por implementar efectivamente este tipo de programas territoriales es uno de los reclamos reiterados provenientes del mundo rural.

Por contraste, el balance referido a los PDET (en sus fases de alistamiento, diseño, formulación y puesta en marcha, al menos), una responsabilidad estatal también encargada a los gobiernos de turno en el periodo de postacuerdo, ratifica que los propósitos perseguidos aún no han sido atendidos, entre otras, debido a los retrasos y dilaciones gubernamentales que han sido registrados dentro de su implementación, una situación que debe subrayarse en vista de que el Acuerdo de paz consagró explícitamente que estos temas serían objeto de la *implementación prioritaria* (punto 6.1.11 del AFP, 2016, p. 310), a partir del año 2017.

Justamente, la concepción y el diseño técnico de los PDET, más específicamente, la metodología que respalda su implementación, fue publicada tres (3) años después, es decir, a mediados de 2020. La metodología asumida por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) para adelantar los PDET

resulta, además, no solo inconveniente, sino también impertinente en vista de que no corresponde y distorsiona lo establecido por el AFP.

Por ejemplo, la denominada “hoja de ruta” gubernamental asociada a esta particular interpretación (deformación) de los PDET, en lugar de pretender la transformación estructural del campo y el ámbito rural (el objetivo *general* de estos programas, tal y como se explicita en el punto 1.2.1, AFP, 2016, p. 21) se orienta hacia la “estabilización territorial” y la consolidación de “economías de aglomeración”.

A través de este tipo de desconocimientos y sustituciones (todos ellos unilaterales, pues las decisiones nunca han sido adelantadas con el concurso de la CSIVI, tal y como también mandata el AFP), los *referenciales* de las políticas hoy en curso no solo reflejan una falta de correspondencia, sino abiertamente se constituyen en un incumplimiento de lo pactado¹. En lo concreto, por ejemplo, la sustitución de los referenciales de las políticas en este proceso implica que los sujetos y los actores sociales protagónicos de la construcción de la paz territorial ya no sean el campesinado, las comunidades étnicas, las poblaciones víctimas e, incluso, la población en proceso de reincorporación colectiva, tal y como aspira el talante democratizador del AFP.

En el balance, el proceso específico y especial de los PDET liderado por el gobierno se debate entre algunos avances –en todo caso, mínimos y acotados, en tiempos e intensidades– y retrasos, dilaciones, distorsiones y, principalmente, simulaciones que desvían la materialización efectiva de los objetivos generales y específicos consagrados en el AFP.

1 Muller (2002) destaca que en la elaboración de cualquier acción pública se construyen referenciales: una representación de la realidad sobre la cual se desea “intervenir”. Cognitivamente, los referenciales implicarían, al menos: i) la percepción sobre un problema socialmente relevante; ii) las “soluciones” factibles y viables ante ese problema, y iii) la definición de la autoridad pública de las acciones que se adoptarían. Para el caso de los PDET, el cambio de los referenciales en la fase de diseño es evidente. Esta infracción no solo debe ser evaluada políticamente en términos de los incumplimientos formales del AFP. También implica una modificación antitécnica, pues sustituye las percepciones, las soluciones y, en consecuencia, los cursos de acción que inicialmente se han dispuesto por el AFP.

Frente al panorama anterior, este documento tiene el propósito de trazar lineamientos conceptuales, temáticos y metodológicos orientadores para rectificar el proceso de diseño e implementación de los PDET de acuerdo con principios y objetivos fundantes del AFP. Aunque no se trata de desconocer otras trayectorias, insumos y acumulados, sí es preciso reajustar y reconducir estos programas cruciales no solo para un nuevo campo colombiano a partir de los avances en la Reforma Rural Integral (Punto 1), sino también para robustecer la construcción de la paz estable y duradera.

Este análisis busca ofrecer alternativas, a la vez técnicas y políticas, respecto a cuatro interrogantes claves vinculados con este asunto:

- 1) ¿Cuáles elementos deben considerarse a la hora de diseñar propuestas de políticas públicas territoriales consecuentes con las expectativas de la construcción de una paz estable y duradera?
- 2) ¿Cuáles serían los criterios generales y específicos para la materialización efectiva de los objetivos previstos para los PDET?
- 3) ¿Cuáles serían los contenidos mínimos de los PDET en correspondencia con el Acuerdo Final de Paz y el Plan Marco de Implementación (PMI)?
- 4) ¿Cuáles ajustes institucionales, normativos y presupuestales se requieren para lograr una adecuada financiación de los PDET?

Las respuestas que aquí se contemplan interponen lo planteado en el PDET (incluyendo sus desarrollos normativos, hoy disponibles), así como aquellos referidos a la reglamentación de estos programas. Igualmente, se incorporan las demandas, las exigencias y propuestas planteadas por diferentes iniciativas surgidas desde las organizaciones campesinas, indígenas, afro, ambientalistas, defensoras de DD. HH., mujeres y la población LGTBI, entre otros sectores, actores y sujetos territoriales.

La estructura de la argumentación es relativamente sencilla. Se concentra en las cuatro preguntas centrales, sugiriendo al final un apartado sobre recomendaciones generales.

Frente a la primera pregunta, la respuesta identifica elementos tanto conceptuales como metodológicos para ser contemplados dentro de la elabora-

ción de un plan de desarrollo que apunte hacia la territorialización de la paz. Respecto a la segunda pregunta, se proponen lineamientos orientadores en la formulación de diferentes tipos de acciones articuladas alrededor de los PDET (planes, programas y políticas), adoptando y adaptando una mirada desde la Planificación Estratégica Situacional (PES) (ver Matus, 1972, 1995, 2007). En relación con la tercera pregunta, se recuperan aspectos normativos y operativos con el propósito de formular recomendaciones. Finalmente, la contestación a la cuarta pregunta ofrece alternativas de financiación para los PDET atendiendo a las condiciones institucionales y presupuestales que se desprenden del régimen de descentralización y de conducción macroeconómica vigentes. El texto cierra con algunas recomendaciones de política que pasan por la elaboración de un documento CONPES que sirva de ruta para la operativización de los PDET y los PATR.

Esperamos, entonces, que este documento propuesta se constituya en una herramienta útil para el trabajo de las organizaciones sociales, las comunidades, la cooperación de carácter nacional e internacional y la institucionalidad estatal en todos los niveles territoriales. Se trata de contribuciones para reconducir las desviaciones identificadas dentro del proceso de los PDET y, así, con la vista puesta en el futuro próximo del país, reelaborar estos programas “en-claves” de paz hacia la transformación estructural del mundo rural y el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.

Elementos para el diseño de políticas territoriales consecuentes con la construcción de una paz estable y duradera

La comprensión amplia y una concepción integral sobre el/los territorio(s) (usos, tiempos y duraciones, los sujetos y los actores, y las conflictividades que allí suelen desplegarse) son centrales para avanzar en diseños de política. Un enfoque territorial se caracteriza por la necesidad y el desafío de proceder a partir de aproximaciones complejas.

Por ello, la elaboración de los sistemas territoriales para la construcción de paz requiere, entre otras cosas:

- 1) Comprender la dimensión relacional y material que define al territorio, esto es: valorando las condiciones físicas (artificiales y naturales), pero especialmente las relacionales que lo constituyen y allí se despliegan.
- 2) Reconocer la existencia de geografías y geometrías del poder, esto es, los actores y las fuerzas (sociales, políticas, económicas, culturales) con capacidades diferenciales para ordenar, organizar y construir el territorio.
- 3) Concientizar sobre el carácter multidimensional del territorio, el cual se construye socialmente como una síntesis de múltiples determinaciones (geo)políticas, (geo)económicas, culturales, etc.

Los PDET no pueden contener, entonces, una vocación exclusivamente “económica” o agotarse en las necesidades sociales “primarias” (privaciones o preferencias de carácter individual o sus agregaciones), sino que deben involucrar todas las dimensiones de la vida social humana y natural. En tanto el territorio es un metabolismo sicionatural en general, el PDET debe reflejar las lógicas particulares (sinergias) y articular las contradicciones específicas (conflictos) que se dan en los territorios, con la expectativa de poder canalizarse institucionalmente y transformarse socialmente.

El territorio

El territorio involucra una dimensión material y una social y, en esa medida, es un sistema relacional simultáneamente físico, cognitivo y simbólico. Lo anterior implica reconocer la relación orgánica entre los fijos (objetos / recursos) y los flujos (acciones / relaciones de poder). Las transformaciones territoriales pasan entonces por los modos de uso y las modalidades de “ocupación” de los territorios y el sistema de relaciones que desde allí se desprenden².

Esta aproximación también supone que el espacio se produce y se construye socialmente. O, en otras palabras, que la sociedad se produce y reproduce

2 Siguiendo al geógrafo brasileiro Milton Santos es posible señalar que “(...) la geografía podría ser construida a partir de la consideración del espacio como

espacialmente. Es impensable impulsar transformaciones profundas en los órdenes sociales, en estos casos, los órdenes de la violencia, si no se generan situaciones y condiciones para cambios en la organización territorial. A su vez, los ajustes espaciales –también los ajustes temporales y con ello, ajustes más concretos y específicos de orden institucional, organizacional, tal y como lo pretende el AFP– son condiciones de posibilidad para reformular dinámicas y trayectorias de las sociedades y las comunidades, en una relación dialéctica que se establece entre espacio y sociedad en un tiempo histórico específico.

Por tanto, las formaciones espaciales acompañan las dinámicas en el conflicto social y reproducen las relaciones de poder presentes en la sociedad. El orden espacial y los paisajes sociales que de este se desprenden expresan, entonces, jerarquías, desigualdades, injusticias y desequilibrios sociales; es decir, *geografías y geometrías del poder*.

En el caso específico de los PDET, está claro que estos programas están concebidos como dispositivos institucionales que deben impulsar transformaciones tanto en la forma en que se “ocuparía” el territorio, como en relación con quiénes lo ocuparían y con qué propósitos y objetivos.

Los PDET en tanto mecanismo de conducción desde los territorios no han de limitarse a la atención de las necesidades sociales básicas (v.gr. necesidades básicas insatisfechas, pobreza monetaria) o a una posible estructura de preferencias individuales agregadas (sean estas identificadas externamente, o derivadas internamente de los intereses y privaciones territoriales por parte de la sociedad civil o percibida por actores estatales y gubernamentales).

En el marco del AFP, el PDET debe reflejar, por tanto, lo que se conoce como un *patrón de satisfacciones*, el cual se orienta complejamente a: i) las

un conjunto de fijos y flujos. Los elementos fijos, fijados en cada lugar, permiten acciones que modifican el propio lugar, flujos nuevos o renovados que recrean condiciones ambientales y las condiciones sociales y redefinen cada lugar. Los flujos son un resultado directo o indirecto de las acciones y atraviesan o se instalan en los fijos, modificando su significación y su valor, al mismo tiempo, en que también se modifican (...)” (Santos, 2000: 53).

necesidades básicas, pero además *ii*) los valores (tradiciones, por ejemplo; por ello el AFP subraya el horizonte civilizatorio del *buen vivir*) e, incluso, *iii*) los sentimientos sociales³, y –a la postre– se traduce en un *patrón de producción* que conlleva las satisfacciones, democráticamente construidas, en un sistema de acciones que permita materializar la situación problemática actual en una situación deseada futura (Matus, 2007: 416).

Por lo tanto, los PDET construidos como un *patrón de satisfacciones* se han de estructurar con referencia a una *intencionalidad colectiva* originada en un grupo de actores. Tal y como se desprende del espíritu participativo del AFP, estos planes exigen reconocer en los diseños la existencia de niveles jerarquizados de “gobierno político” institucionalizados (local, regional y nacional) y, en simultáneo, los tipos de gobiernos social y territorialmente existentes, especialmente, de carácter comunitario, máxime considerando los déficits de institucionalidad y las (in)capacidades estatales históricas que se evidencian en concreto en las zonas inicialmente contempladas para los PDET dentro de la *implementación prioritaria* (punto 6.1.11., AFP, 2016: 310).

Entendidos así, los PDET abren la posibilidad de (re)generar las condiciones materiales y relacionales que permitan modificar el entramado de relaciones de poder y las bases materiales orientadas hacia el desarrollo y el buen vivir de las gentes del común. En consecuencia, los PDET, no pueden

3 “¿(...) Qué esperan los ciudadanos de sus gobiernos? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la distinción de Weber. El juego social desarrolla su proceso de producción para satisfacer las carencias sentidas y valoradas por los jugadores. Estas carencias son variadas y demandan satisfacciones de tres tipos: a) Satisfacción de necesidades; b) Satisfacción de valores (incluidas las tradiciones); c) Satisfacción de sentimientos (...) En los valores y sentimientos reside la capacidad de superar el individualismo de las necesidades” (Matus, 2007, p. 418). Esta última apreciación resulta clave, pues el desafío operacional de los PDET que hoy se encuentran en construcción a través del enfoque de cadenas de valor (público) y métodos como el Simple Additive Weighted (SAW) tiende a identificar como “insumos” (inputs) las necesidades (privaciones) de carácter individual que, posteriormente, se sopesan y presentan como preferencias colectivas, es decir, simplemente se aglutinan alrededor de una agenda (objetivos y metas). Bajo este enfoque simple y convencional, las dimensiones social y comunitaria –cualitativamente diferentes a la mera dimensión individual– corren el riesgo de ser subestimadas a través de la simple agregación de necesidades particulares.

agotarse operativamente en el impulso formal (superficial) de una serie de acciones dirigidas a reducir vulnerabilidades y necesidades básicas insatisfechas. Si bien las metas referidas a la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza son indudablemente pretensiones loables, al mismo tiempo, resultan insuficientes a la hora de cerrar brechas de acceso a la tierra y revertir los desequilibrios territoriales; desactivar los resortes de la violencia (entre otros, a través de la reparación de las víctimas individual y colectivamente consideradas, así como de las personas en proceso de reincorporación), y propiciar las condiciones de vida digna para la ruralidad.

En últimas, los PDET deben contemplar un sistema de acciones y políticas públicas multidimensionales orientadas a: a) la reducción de las desigualdades en general (por su urgencia, enfatizando aquellas de naturaleza económica y social); b) la superación de obstáculos antidemocráticos a la participación comunitaria y la conducción de los asuntos referidos a bienes privados y públicos, pero, especialmente, a los bienes comunes; c) evitar la violación sistemática del ejercicio de los derechos humanos y la falta de garantías de seguridad para la permanencia de las comunidades y sus liderazgos en los territorios; promoviendo acciones integrales e interdependientes (por ejemplo, distribución de la tierra, PNRRI, PNIS, PISDA) para impedir –como se viene registrando en el proceso de implementación hoy vigente– presentar una serie de acciones que no se articulan con las condiciones efectivas ni capacidades instaladas en los territorios

En últimas, los PDET deben contemplar un sistema de acciones y políticas públicas multidimensionales, integrales e interdependientes –por ejemplo, distribución de la tierra, PNRRI, PNIS, PISDA–, orientadas hacia la reducción de las desigualdades en general (por su urgencia, enfatizando aquellas de naturaleza económica y social); igualmente, de los obstáculos antidemocráticos a la participación comunitaria y la conducción de los asuntos referidos a bienes privados y públicos, pero, especialmente, a los bienes comunes, así como de la violación sistemática del ejercicio de los derechos humanos y la falta de garantías de seguridad para la permanencia de las comunidades y sus liderazgos en los territorios. Es necesario evitar a toda costa –como se viene registrando en el proceso de implementación hoy vigente– presentar una serie de acciones que no se articulan con las condiciones efectivas ni las capacidades instaladas en los territorios.

Geografías y geometrías del poder

Los sistemas territoriales se recrean, producen y reproducen a través de relaciones de poder. De allí que estos expresen las condiciones y dinámicas de la conflictividad social. Proponer programas de desarrollo territorial que no reconozcan los principales conflictos en los territorios, así como las capacidades y posibilidades diferenciadas de los actores para determinar su rumbo, no permitirá avanzar en la formulación de propuesta efectivas que permitan desmontar los órdenes de la violencia para avanzar hacia un escenario de construcción de paz, incluyendo, las necesidades actuales de la reparación territorial.

Las geografías del poder dan cuenta, por una parte, de la forma como las relaciones de poder producen espacios, y por la otra, de cómo la geografía refleja y refuerza la estructura de poder en la sociedad. Por tanto, las formas geográficas son producto de las relaciones de poder dentro de la sociedad (Massey, 2008). Las geografías expresan las formas espaciales del poder. De ahí que la geografía exprese los conflictos y las contradicciones presentes en la sociedad en un momento histórico específico.

Por su parte, las geometrías del poder nos indican el balance de poder territorial: los actores, su ubicación y su capacidad de *territorializar* el proyecto político. Esto es, las capacidades diferenciales de despliegue del ejercicio del poder sobre los territorios. Así las cosas, esta categoría indica las tácticas y las estrategias del poder y su materialización a través de los territorios. Las geometrías dan cuenta entonces del contenido del poder en el espacio⁴.

Atendiendo a lo anterior, es preciso incorporar que el proceso de formulación de los PDET tenga como punto de partida el reconocimiento de los desequilibrios de poder y las asimetrías en los conflictos territoriales que

4

Al respecto, Doreen Massey señala: “como producto social y relacional, el espacio está en su misma constitución, “lleno de poder”, de poder social. Igualmente, el poder social mismo se realiza en relación, entre personas, entre lugares, entre países, entre una cosa y otra; es decir, el poder mismo es relacional y por eso a su vez el poder mismo tiene una geografía. Ya hemos visto esta geografía en el concepto de divisiones espaciales del trabajo. En ese

de estos se desprenden. Es necesario, entonces, construir cartografías de actores y conflictos, retrospectiva y prospectivamente, con el propósito de realizar diagnósticos y pronósticos que ubiquen con claridad los nodos de poder, los sujetos y las fuerzas de negociación y acciones, teniendo en el horizonte que las comunidades campesinas y étnicas y la población víctima son *el* sujeto central de la paz, en general, y de la paz territorial, en particular.

Atendiendo a estos elementos (*qué, cómo, quién y para qué* se “usan” y “ocupan” los territorios) los PDET deben proyectar las condiciones sociales, institucionales y materiales efectivas que permitan impulsar progresivamente cambios que contribuyan a las transformaciones esperadas.

Dimensiones del sistema territorial

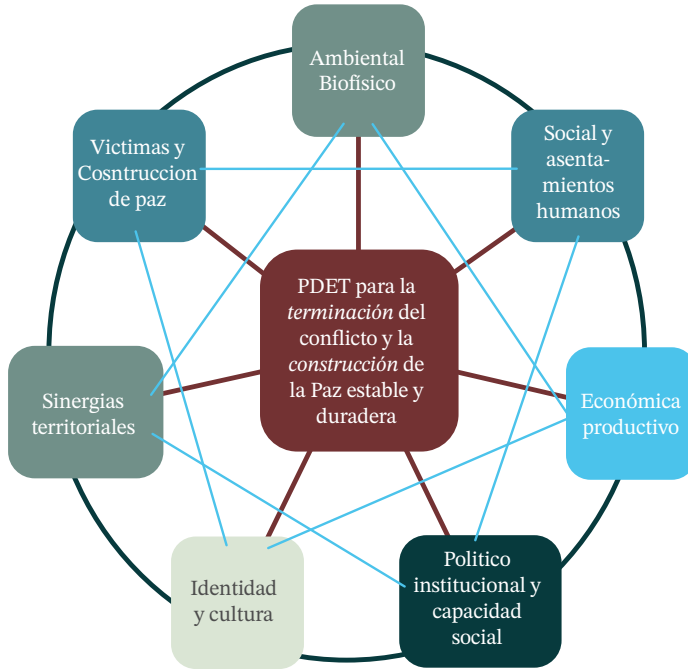
Proponer un programa de desarrollo territorial integral y de carácter multidimensional debe partir de la comprensión de que el territorio no es un simple contenedor de cosas u objetos, como se ha pretendido conceptualizar desde ciertos enfoques fisicalistas (o substancialistas). Sin embargo, tampoco los territorios pueden ser valorados exclusivamente a partir de las acciones y relaciones que sobre ellos se despliegan sin llegar a vincular la forma como sus bases materiales inciden en dicho proceso.

La siguiente gráfica recupera los lineamientos propuestos por la FAO (2014) y RIMISP (2016) y adoptados por el DNP (2016) en el *Kit de ordenamiento territorial* que ha pretendido impulsar el diseño de planes de desarrollo territorial. Aquí se conjugan diferentes elementos establecidos en el AFP (2016) y lineamientos fruto de las propuestas de las organizaciones sociales, ambientales, campesinas e indígenas para pensar y planear los territorios.

caso trató del poder económico, del poder dentro de las relaciones de producción. Pero el poder, se ejerce de múltiples formas, no sólo económicas, sino también cultural, ideológica, política, o en formas de dominación, competencia, explotación, cooperación, mutualidad. Hay muchas formas. Y fue para abarcar esta multiplicidad de formas del poder que yo empleo el concepto de geometría del poder (...) Hay geografías, cartografías y geometrías del poder y son básicas en el funcionamiento de la sociedad” (Massey, 2012: 13).

Recuperar esta lectura sinérgica y multidimensional dentro de la elaboración de los PDET resulta de la mayor importancia para encaminar el espíritu político y la dirección operativa que para estos programas se establecen en el AFP:

Gráfica I Dimensiones territoriales para la construcción de la paz



FUENTE: Autores con base AFP (2016), FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016).

La incorporación de estas dimensiones en la elaboración de los PDET implica tener en cuenta los siguientes asuntos:

- *Ambiental y Biofísico*: La protección del medio ambiente, el respeto por la naturaleza y la recuperación de los bosques se constituyen en principios orientadores del AFP. De ahí que los PDET deban atender a esta dimensión a la hora de impulsar cualquier transformación de orden territorial, bien sea de carácter productivo o infraestructural. Esto implica lograr sinergias éticas y respetuosas

entre las dinámicas de los ecosistemas y las de las comunidades; se trata de una valoración del territorio como sistema socioecológico. Un principio fundamental en un ordenamiento sustentable del territorio se debe dar a partir del análisis de las cuencas hídricas. Entre las variables a ser contempladas se destacan: clima, geología, relieve, suelos, vegetación, áreas de protección y conservación de recursos naturales, estructura ecológica principal y ecosistemas estratégicos, bienes y servicios ecosistémicos, gestión integral del recurso hídrico, ordenamiento hidrográfico de las zonas rurales (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).

- *Social y asentamientos humanos:* El AFP subraya que son sujetos de especial atención para la implementación las mujeres y la población LGTBI, las comunidades indígenas y afrodescendientes, el campesinado, las personas en situación de pobreza y las víctimas del conflicto. De ahí que los PDET deban priorizar a estos sujetos en el desarrollo de sus planes y programas. Reconocer el carácter de especial atención implica valorar condiciones infraestructurales en que viven estas poblaciones y las posibilidades de mejoramiento de las mismas. Entre las variables a ser contempladas se destacan: vivienda, infraestructura, servicios públicos (salud, educación, recreación, agua potable, etc.), sistema de asentamientos, conglomerados urbanos, centros poblados rurales, equipamientos, espacios públicos e infraestructura, dinámicas poblaciones, centralidades e interdependencias, sistemas de movilidad y condiciones de recreación, entre otros (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).
- *Económico productivo:* Los PDET deben generar condiciones para la superación de la pobreza rural, la erradicación del hambre, el desarrollo productivo del campo y la generación de empleo e ingresos. Para avanzar en este propósito es fundamental el papel que juega la economía campesina, familiar y comunitaria en un contexto de distribución justa de la tierra. En este sentido los planes y programas deben priorizar estos sujetos y los desarrollos económicos productivos que impulsan. Entre las variables a ser contempladas se destacan: actividades económicas y produc-

tivas desarrolladas; análisis de la capacidad productiva, niveles de producción, mercados y comercialización; ordenamiento de la propiedad rural; brechas de desarrollo económico; elementos estructurales del ordenamiento productivo; estado y distribución de la infraestructura productiva; caracterización predial rural; estructura departamental de la tenencia de la tierra; dinámicas de ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos; brechas socioeconómicas; presencia de economías ilícitas (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).

- *Político institucional y capacidad social organizativa:* El AFP establece entre los principios generales de la implementación el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado en el territorio. También, la necesidad de tener en cuenta las iniciativas y los esfuerzos de la sociedad en la construcción de paz en los territorios. De ahí que el PDET debe contemplar mecanismos que permitan fortalecer y asegurar una respuesta amplia y eficaz del Estado pero, también, dispositivos que permitan una participación protagónica de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y acciones promovidas desde el PDET. Entre las variables a ser contempladas se destacan: estructura administrativa y de la gestión pública, marco jurídico, finanzas públicas municipales, presupuesto, capacidad de endeudamiento, juntas de acción comunal y cabildos existentes, organizaciones sociales, entre otros (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).
- *Identidad y cultura:* El AFP entiende que la construcción de paz requiere reconocer las diferentes identidades étnicas y culturales, así como la necesidad de que grupos y organizaciones víctimas puedan recuperar su identidad. De ahí que entre los objetivos específicos de los PDET se encuentran la “protección de 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”. Por tanto, los PDET deben reconocer los intangibles culturales y espirituales y articularlos en su estrategia de planeación territorial. Entre los elementos a contemplar se destacan: patrimonio cultural, histórico, arqueoló-

gico y turístico, dispositivos de protección étnica y salvaguardas, entre otros, (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).

- *Sinergias territoriales:* Aunado a las anteriores dimensiones es importante reconocer que las subregiones PDET hacen parte de un sistema territorial mucho más amplio. De ahí que deba valorarse el lugar de la subregión en el ordenamiento territorial a nivel regional y nacional y derivar elementos explicativos que permitan comprender el porqué de las desigualdades e injusticias territoriales que la caracterizan. Por otra parte, se debe contemplar también la posibilidad de construir relaciones interdepartamentales basadas en esquemas asociativos soportados en la solidaridad y el cuidado ambiental. Entre los elementos a contemplar se destacan: objetivos regionales según los planes nacionales de desarrollo, propuestas de ordenamiento territorial de alcance regional, circuitos de abastecimiento alimentario y energético, flujos ambientales, figuras de ordenamiento territorial étnicas y campesinas.
- *Víctimas y construcción de paz:* las subregiones PDET se caracterizan por un alto grado de afectación derivado del conflicto armado. De ahí que es necesario caracterizar los elementos dinamizadores de esas geografías de la guerra y las bases para impulsar unos programas de reparación colectiva de los territorios y las poblaciones. Esto implica, entre otras cosas, valorar: despojo de tierras y el avance en el proceso de restitución, presencia de minas antipersonales y lugares simbólicos para la construcción de la memoria, entre otros asuntos.

Una valoración integral de cada una de estas dimensiones, así como de las sinergias que entre ellas se establecen, resulta fundamental para la formulación de PDET que caminen en el horizonte planteado por el AFP. De ahí que los diagnósticos de los PDET deben atender a cada una de estas dimensiones, y las visiones y propuestas de acción igualmente. Ahora bien, hay que trabajar la dimensión en su singularidad y en el entramado de relaciones que establece con otras dimensiones del sistema territorial. Una valoración

fragmentada puede conducir a acciones desconectadas, redoblar esfuerzos y generar desperdicio de recursos.

Es importante recalcar que todo el proceso de planeación debe estar en consonancia con los principios rectores del ordenamiento territorial establecidos en la Ley 1454 de 2011, entre los cuales se destacan: autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y multietnicidad, incluyendo los temas sustantivos que propone el AFP en sus diversos puntos.

En síntesis, los PDET deben impulsar acciones atendiendo a: 1. El reconocimiento del territorio en su dimensión física y relacional; 2. La caracterización de las relaciones y desequilibrios de poder y buscar mecanismos de democratización; 3. Comprensión multidimensional con tratamiento singular y relacional de y entre las dimensiones.

Teniendo como marco de referencia estos elementos generales del análisis espacial, en el siguiente apartado se propondrán algunos elementos temáticos y metodológicos que deben ser valorados para impulsar acciones conducentes a la materialización de los objetivos específicos de los PDET, según los términos del AFP.

Criterios generales y específicos para la materialización efectiva de los objetivos PDET

Como se había mencionado anteriormente, los procesos de elaboración de acciones públicas precisan la definición y construcción de representaciones generales y específicas consecuentes con las realidades globales o sectoriales que se desean “intervenir” o “regular”, si se quiere, en últimas: transformar.

Desde el punto de vista conceptual, esta exigencia podría traducirse selectivamente en lo que se denominan los *referenciales de las políticas* (ver Muller, 2002). Su importancia analítica y operativa radica, sin embargo, en sus implicaciones cognitivas puesto que, en los procesos de formulación y puesta en marcha de cualquier política pública (considerada en singular o en plural como sistema), resulta inminente convocar, al menos, tres niveles de descripción y comprensión de las problemáticas sociales:

- i)** Los valores e imágenes o, simplemente, las percepciones construidas acerca de un problema que se considera socialmente relevante;
- ii)** Con base en (i), las “soluciones” posibles (factibles y viables) que podrían “superar” o “transformar” en alguna dirección el problema en cuestión; y, finalmente,
- iii)** La definición de las acciones y cursos de acción tanto generales como particulares que desde la autoridad pública se deberían o podrían adoptarse.

Estos niveles cognitivos deben ser identificados y pueden ser operacionalizados a partir de:

- i)** Los principios u objetivos generales (el núcleo duro) que fundamentarían las acciones públicas en perspectiva de una *situación-objetivo general*;
- ii)** Los principios u objetivos específicos (el núcleo blando), en consistencia y coherencia con (i) y en relación con *situaciones-objetivos específicas*;
- iii)** La selección y especificación de los instrumentos congruentes con (i) y (ii) (ver Puello-Socarrás, 2007).

Precisamente, el Acuerdo Final de paz, más puntualmente la Reforma Rural Integral, establece como objetivo estratégico:

(...) la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía (AFP, 2016: 7).

En este marco, los PDET juegan un papel especial para avanzar en la materialización de dicho propósito, pues –justamente– mantienen como *objetivo general*: “(...) lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (AFP, 2016: 21).

Los PDET como dispositivo de políticas pretenden, entonces, impulsar un conjunto sistemático de acciones conducentes a la transformación de los factores que han potenciado la evolución histórica del conflicto social en las subregiones priorizadas.

A contrapelo, la orientación de los PDET del gobierno –encargados institucionalmente a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) durante la administración del presidente Iván Duque– ha desfigurado (anti)técnicamente sus propósitos originales y, a su vez, los ha sustituido, distorsionándolos unilateralmente, como un asunto de mera estabilización territorial y de consolidación de “economías de aglomeración”⁵. Sobre este particular, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político afirma que:

Pese a que los objetivos perseguidos han sido claramente formulados por el AFP y, en esa medida, son insumos cognitivos cruciales para la formulación, el diseño y la puesta marcha de las medidas públicas bajo el compromiso y la responsabilidad del Estado colombiano y los sucesivos gobiernos y administraciones públicas, se advierte que la metodología empleada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en el proceso de construcción

5 Un análisis riguroso al respecto se puede encontrar en CEPDIPO (2021): Los PDET en clave de construcción de paz. Lecturas críticas a la metodología de las hojas de ruta.

de la hoja de Ruta desdibuja el propósito general y los alcances específicos taxativamente establecidos por el AFP para los PDET subordinándolos (y, por momentos, reduciéndolos) a la concepción de la política: *Paz con legalidad* (DNP, 2019: 149) (...) Resulta evidente que, en caso de no realizarse los ajustes correctivos que se requieren para los PDET y no se superan las inconsistencias técnicas presentes en la metodología Deloitte-ART y que se reflejan en su aplicación, no solo los PDET se desviarían de los objetivos y propósitos para los cuales fueron originalmente diseñados, sino que este dispositivo de políticas terminaría subordinado a los lineamientos de política de un gobierno transitorio –obstaculizando una perspectiva estratégica de la planeación estatal– la cual, además, desconoce lo acordado (CEPDIPO, 2021: 4).

En consecuencia, el proceso surtido por los PDET, en los términos señalados por CEPDIPO (2021), exigiría una reconducción del proceso en perspectiva de distintos tipos de ajustes y en correspondencia con lo establecido en el AFP. Así, sintonizar sus trayectorias efectivas acorde con las necesidades y las expectativas de las comunidades y los territorios que históricamente han sido y son actualmente las víctimas de la guerra.

Con el fin de resarcir la sustitución unilateral de los *referenciales* de los PDET e invocando los objetivos generales y específicos alineados con su enunciación original, a continuación, se retrotraen los elementos orientadores que deben ser valorados política, institucional y metodológicamente a la hora de avanzar en el proceso de revisión y ajustes correctivos de este proceso en correspondencia con el AFP.

Objetivos y situaciones específicas de los PDET en correspondencia con el AFP

Objetivo específico 1: Bienestar y buen vivir

Los PDET buscan asegurar:

El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales – niños y niñas, hombres y mujeres– haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto (AFP, 2016: 21).

Este objetivo tiene entre sus haberes la materialización efectiva de los derechos humanos de los habitantes de estas subregiones, con especial atención de los grupos que son objeto de mayor exclusión: campesinado, comunidades étnicas, mujer rural, población LGTBI y niñez. En este sentido, y siguiendo al sistema de Naciones Unidas, se trata del

cumplimiento del derecho de las personas, en lugar de la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios. Es importante hacer esta distinción porque las necesidades no atendidas conducen a la insatisfacción, mientras que los derechos que no se respetan derivan en su violación. Legalmente es posible reclamar la compensación o la reparación (UNFPA, 2020).

Así las cosas, los PDET deben diseñar una serie de planes y programas que garanticen el cumplimiento formal y material, entre otros, de los siguientes derechos: educación y cultura, un nivel de vida adecuado (alimentación, vivienda, salud, acceso al agua), protección de la familia (salud gestante, protección de la niñez y la adolescencia), medio ambiente, trabajo en condiciones dignas, asociación y participación en los asuntos públicos.

Para avanzar en este propósito es necesario, por una parte, identificar el nivel de violación e incumplimiento de las condiciones que posibiliten el ejercicio efectivo de los derechos; y, por la otra, diseñar una serie de acciones que conduzcan a su materialización, atendido a las particularidades territoriales y reconociendo los enfoques y acciones diferenciales.

El impulso de estos planes y programas debe guardar una estrecha relación con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral establecidos en el numeral 1.3.

De igual manera, en aquellas subregiones que coincidan con territorios étnicos es preciso recuperar las propuestas contenidas en los planes de vida y etnodesarrollo (medicina tradicional, educación propia, por ejemplo), y, en el caso de Zonas de Reserva Campesina, sus planes de desarrollo.

En el mismo sentido, es importante asegurar la interrelación y el diálogo entre estos planes con el fin de evitar esfuerzos aislados por parte de las instituciones estatales y gubernamentales (nacionales y de las entidades territoriales) y las comunidades. Se trata entonces de determinar una estrategia articuladora. Las experiencias comunitarias con programas de educación rural que promocionan niveles técnicos agropecuarias en perspectiva del mundo del trabajo, pero también de asegurar la seguridad, autonomía y soberanía alimentarias (SSAA), son ilustrativas al respecto.

Ahora bien, el horizonte estratégico de este objetivo no se trata exclusivamente de la materialización de ciertos derechos, sino de generar condiciones de bienestar y buen vivir. De ahí que se trata también de sentar las bases materiales y sociales que permitan que las comunidades puedan permanecer en estos territorios bajo condiciones de vida digna, lo cual pasa por superar economías de subsistencia y asistencialismo y la formalización de los mercados de trabajo.

Objetivo específico 2: Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural

Los PDET se proponen:

La protección de 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 (AFP, 2016: 21).

Este objetivo específico parte del reconocimiento, en los términos del AFP, de que el espacio rural es un “escenario socio-histórico con diversidad social y cultural” y de que precisamente esta riqueza es una fuerza vital para garantizar el bienestar y buen vivir de las poblaciones y sus territorios.

Las acciones impulsadas por los PDET deben así, por una parte, reconocer, respetar y promocionar las figuras y mecanismos establecidos para garantizar los derechos y cosmovisiones de las comunidades étnicas y campesinas, entre los que se destacan los planes de vida, etnodesarrollo y de desarrollo campesino; las consultas previas; las figuras de ordenamiento territorial (resguardos, zonas de reserva campesina y consejos comunitarios); las guardias campesinas, étnica y cimarrona, y las formas de gobierno propio, entre otras.

Por la otra parte, diseñar participativamente acciones de protección y cuidado entre las que se destacan:

- Programas de comunicación y sistematización de experiencias saberes
- Programas de gobierno propio, autonomía y libre determinación
- Programas biodiversidad y conocimientos ancestrales
- Programas de defensa de los derechos territoriales
- Programas de acceso a la justicia propia

Los elementos aquí indicados deben guardar estrecha relación con las acciones valoradas en el objetivo anterior, referidas a los planes y programas para la materialización de los DD. HH., entre otros asuntos.

Objetivo específico 3: Desarrollo de la economía campesina, familiar y comunitaria

Los PDET pretenden:

El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica (AFP, 2016: 21).

Esto objetivo supone la desestructuración de factores reales de poder que han imposibilitado el acceso a la tierra y el despliegue de procesos económicos que no tienen como interés dominante la acumulación de capital. De ahí que las acciones de este objetivo pasan por profundas transformaciones en la política productiva y en la concreción de una política integral de tierras. Entre otras acciones, se destacan:

- *Distribución y desconcentración de la tierra:* Los PDET deben apuntar a reducir las desigualdades en el acceso a la tierra y, en consecuencia, a lograr la democratización de la tenencia. Se debe definir una estrategia de desconcentración en varias etapas. Para este propósito es fundamental la articulación con el fondo de tierras. Es importante regular el mercado de tierras para controlar fenómenos especulativos. Debe generarse figuras de protección y tenencia de los pobladores beneficiarios del fondo de tierras.
- *Acceso integral:* Garantizar unas líneas de crédito y asistencia técnica y de formación que generen condiciones efectivas para que la economía campesina, familiar y comunitaria pueda desarrollarse con condiciones efectivas.
- *Cambios en los usos del suelo:* Se debe garantizar que la planeación territorial respete las capacidades ambientales de los territorios, con especial protección por los recursos hídricos. El cambio en la vocación productiva debe propender por actividades propias de las economías campesinas y étnicas, lo cual implica, entre otras cosas, la reconversión de la ganadería extensiva y el control a la megaminería extractiva.

- *Fortalecimiento de circuitos de producción y comercialización:* Se deben generar condiciones que favorezcan el mercado interno para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria. No se trata de economías para la subsistencia, sino que deben generar excedentes que les aseguren a estas poblaciones condiciones de acceso a otros bienes y servicios.
- *Fortalecimiento de la institucionalidad y evitar la captura por parte de estructuras criminales:* El Estado debe garantizar una presencia efectiva y democrática en los territorios. El fortalecimiento está mediado por la apertura hacia la participación y la veeduría ciudadana.
- *Planes de promoción de cooperativismo y formas de economía popular y solidarias:* Generar acciones de formación y fomento de este tipo de economías, contribuyendo a las sinergias comunitarias.

Objetivo específico 4: Integración regional

Los PDET persiguen:

El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo (AFP, 2016: 21).

El AFP reconoce los desequilibrios territoriales existentes entre el mundo urbano y el rural. Este segundo no solo ha sido víctima directa de la guerra, sino de una insuficiente presencia de la institucionalidad estatal. De allí que en el campo sean más notorios los niveles de pobreza multidimensional y monetaria y de violación de los DD. HH. de sus habitantes.

En este sentido, el desarrollo y la integración del mundo rural debe impulsarse desde una perspectiva multidimensional. Esto implica, entre otras cosas:

- *Estrategia de conectividad:* El impulso de acciones vinculadas con el mejoramiento de la infraestructura energética (redes de tendido eléctrico), comunicativa (telefonía móvil e Internet) y vial (vías terciarias y secundarias) se constituye en un soporte fundamental para promover la integración regional. En este sentido, es importante valorar la sinergias que se pueden establecer con los planes nacionales de la RRI referidos a: Vías para la Integración Regional, Conectividad Rural y Electrificación Rural.
- *Estrategia poblacional para la permanencia en el territorio:* La precarización de las condiciones de vida en el mundo rural y la violencia armada han impulsado un proceso de expulsión poblacional de estos territorios. De ahí que es necesario realizar una serie de acciones que permitan, por un lado, que la población existente permanezca y que la que ha sido expulsada retorne. Entre las acciones se destacan: programas de empleabilidad, programas de educación técnica y superior con enfoque agropecuario y ambiental, planes de retorno y restitución de tierras, entre otras.
- *Integración interregional basada en principios solidarios:* Los procesos de integración entre regiones y departamentos adolecen de diversas dificultades. Los escasos avances registrados se concentran en ciertas prácticas que privilegian el interés económico-corporativo, subordinando o ignorando otros procesos. De ahí que se trata de promover programas de integración y promoción del cuidado de las cuencas hídricas, de conservación del patrimonio cultural, de circuitos agroecológicos, entre otros asuntos.
- *Sistema de abastecimiento y distribución de alimentos:* Es necesario impulsar acciones que permitan fortalecer circuitos de producción, distribución y comercialización de alimentos a escala regional e interregional, generando condiciones de fomento de la economía campesina y de autonomía frente a las grandes superficies.
- *Fortalecimiento de nuevas centralidades a pequeña escala:* Es importante que se promueva una serie de adecuaciones infraestructurales e institucionales que permitan a los pueblos rurales

constituirse en centros prestadores de diversos servicios. De este modo, se generan condiciones de quiebre, aunque parcial, de las lógicas hípercentralistas que caracterizan el ordenamiento territorial en Colombia.

- *Distritos de riego y almacenamiento del agua:* Es necesario fortalecer la infraestructura de acceso al agua pues constituye el soporte vital para el estímulo a la economía campesina y, en consecuencia, para la promoción del empleo regional y la permanencia de la población en sus territorios.
- *Sistemas regionales de ciencia y tecnología:* Es importante diseñar una serie de acciones que permitan la promoción del desarrollo tecnológico y la innovación agropecuaria. Es necesario empezar a instalar condiciones científico-técnicas que a través de la recuperación y el diálogo entre saberes ancestrales y saberes contemporáneos generen condiciones más efectivas de productividad del trabajo y, de esta manera, les permitan a estas regiones integrarse de modo más competitivo en la división territorial del trabajo a escala nacional e internacional.

El impulso de estas iniciativas representa los soportes para generar las rupturas deseadas de los desequilibrios territoriales y las condiciones de integración regional desde lógicas de cooperación solidaria, y no exclusivamente de competitividad.

Objetivo específico 5: Promoción de las organizaciones de las comunidades

Aunque el enfoque participativo es transversal al Acuerdo, los PDET convocan, además,

El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo (AFP, 2016: 21).

Lo anterior ratifica que el fortalecimiento permanente e ininterrumpido del proceso de diseño, elaboración y construcción de los PDET y la transformación territorial requiere la participación protagónica del nivel organizacional comunitario, especialmente a partir de la transversalidad de los enfoques de género y étnico y de la población víctima. La remoción paulatina pero progresiva de los obstáculos que se identifiquen dentro del desenvolvimiento de las actividades económica, política y social en las regiones y en la vida de las organizaciones comunales, sociales y políticas que tengan presencia en los territorios es la premisa básica.

No obstante, más puntualmente, son tareas claves:

- Concebir *medidas diferenciales* hacia las organizaciones comunitarias y asociaciones para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje);
- En la ejecución y articulación del PNIS, *privilegiar la contratación* de organizaciones sociales, comunitarias, cooperativas promoviendo la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.
- Democratizar la información a partir de *nuevas convocatorias para la adjudicación de radios comunitarias y del uso del espectro electromagnético disponible* y las herramientas de difusión y comunicación previstas por el AFP⁶.

6 El Acuerdo prevé que “la Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC administrará estas emisoras por cuatro años más en los que la programación se asignará, bajo los principios que rigen la radio de interés público, de la siguiente manera: un tercio para las organizaciones de víctimas en esos territorios, un tercio para ECOMÚN y un tercio para organizaciones comunitarias de esos territorios” (Punto 6.5. “Herramientas de difusión y comunicación”, AFP, 2016: 217)

Objetivo específico 6: Reconciliación

Los PDET reclaman:

Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento (AFP, 2016:22).

La consolidación de la Paz pasa, por tanto, por la transformación de las condiciones materiales y relacionales que definen los órdenes territoriales y, en este sentido, la necesidad de cambios en el sistema de relaciones sociales que permitan transitar desde los órdenes de la guerra hacia los de la paz como propósito central y fundamental.

El AFP establece en el numeral 2.2.4. que:

En un escenario de fin del conflicto, todos y todas, incluidas las partes de este Acuerdo, deben contribuir a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, lo que implica un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente (AFP, 2016: 46).

Los PDET juegan un papel central en este propósito ya que, por una parte, mantienen un carácter reparador frente a la población víctima de la guerra, y, por la otra, involucran al conjunto de las poblaciones y territorios, epicentros de la confrontación social armada.

Para avanzar en este objetivo de la reconciliación los PDET, deben impulsar, entre otras cosas:

- *La constitución de los Concejos municipales y departamentales de paz, reconciliación y convivencia:* La promoción de estas figuras es central para la construcción de una política de paz y reconciliación efectiva.

- *La integración de los planes de acción de los concejos de paz y reconciliación:* Es importante poder integrar los planes diseñados por los concejos a la implementación de los PDET.
- *El diseño y ejecución de planes de reparación colectiva:* La reconciliación pasa por acciones de reconocimiento y reparación de las víctimas. Es importante impulsar los planes de reparación, según los términos establecidos en el numeral 5.1.3.3.2. del AFP.
- *El fomento de la dimensión cultural y artística:* Situar al arte en el centro de la reconciliación puede ayudar a recuperar los entramados de confianza y solidaridad al interior de las comunidades. Es importante diseñar acciones de promoción de la cultura soportados en los saberes y prácticas tradicionales.
- *Estrategias de acceso y promoción de medios de comunicación:* Es necesario impulsar una serie de acciones que promuevan y posibiliten la instalación de radios y televisión comunitaria. El AFP establece que los medios de comunicación comunitaria son fundamentales para la promoción de la participación ciudadana y la construcción de una cultura democrática. En cada una de las regiones PDET debe garantizarse la creación de una emisora en FM, clase C, según los términos señalados en el numeral 6.5. del AFP.
- *Considerar acciones de no repetición:* La articulación de los PDET y el Fondo de tierras, el Catastro multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural garantiza los avances contra la concentración de la propiedad o prácticas fraudulentas en el acceso a la tierra, justamente los escenarios que posibilitaron el despojo territorial y contribuyen afianzar los mecanismos de reparación y no repetición, evitando episodios de revictimización.

Contenidos básicos del PDET según disposiciones del Acuerdo de paz

El Decreto Ley 893 de 2017 a través del cual se habilitan legalmente los PDET y el Plan Marco de Implementación establece que estas figuras de ordenamiento territorial se instrumentalizarán a través de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual debe contener:

- a. Un diagnóstico y una visión territoriales;
- b. Lineamientos para la implementación de los enfoques: i) territorial, ii) diferencial y de género, iii) reparador;
- c. Programas y proyectos que orienten la ejecución, y
- d. Una serie de indicadores y metas.

Por su parte, el Plan Marco de Implementación (PMI) establece las sinergias existentes entre los PDET y los otros componentes del AFP. Entre otros se destacan: los Planes Nacionales Rurales, el PNIS y el PISDA, el Programa de reparación colectiva a la población víctimas y la promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución de los proyectos de implementación del AFP.

Atendiendo a lo anterior, a continuación, se presentan algunos lineamientos que deben tenerse en cuenta en la formulación de los PDET en perspectiva de que estos permitan alcanzar los objetivos generales y específicos que persiguen.

Lineamientos metodológicos para garantizar una construcción participativa

Para delimitar el sentido y los alcances del enfoque de la participación, contemplado de modo transversal en la Reforma Rural Integral (RRI), pero de manera especial dentro de la construcción de los PDET, el AFP definió –al menos– tres perspectivas:

La RRI concibe el territorio rural como un escenario sociohistórico con di-

versidad social y cultural, en el cual las comunidades –hombres y mujeres– *desempeñan un papel protagónico* en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural (destacado nuestro) (AFP, 2016: 10).

- La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. La Participación social en general en la construcción de la paz y la *participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios* son, además, garantía de transparencia (destacado nuestro) (AFP, 2016: 7).
- La efectividad, la transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen de la promoción de una *amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados*. La participación se constituye en la garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales –mujeres y hombres– en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación (destacado nuestro) (AFP, 2016: 11)

De este modo, la participación se entiende: a) como el ejercicio formal pero efectivo del papel protagónico de la sociedad y las comunidades en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida, del desarrollo y buen vivir; b) implica la capacidad social comunitaria para la transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y proyectos; c) debe tener lugar en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas en los territorios.

Con base en lo anterior, CEPDIPO (2020) cuestionó la metodología Deloitte-ART para la construcción de los PATR en vista de que adolece de un enfoque territorial en consideración, al menos, a cuatro elementos:

- a. Se subestimaron los espacios de construcción de una visión territorial, lo que limitó los insumos que servían de soporte fundamental para dar paso a la definición de unas iniciativas que impactaran de manera estructural el territorio;
- b. La metodología aplicada se sustentó en la visión tradicional de la división político-administrativa y a partir de discusiones de corte sectorial, lo cual condujo a que las discusiones fueran recogidas como segmentos y no como componentes de procesos con la principal consecuencia de que la priorización de iniciativas locales en su mayoría no logra impactar sobre un concepto de PDET subregional;
- c. La falta de claridad sobre los objetivos estratégicos en la construcción de los PATR y la debilidad en la asesoría técnica durante el ejercicio de su formulación llevaron a la inclusión de iniciativas que no están llamadas a integrar estos instrumentos en la medida en que, en muchos casos, se incluyeron iniciativas de responsabilidad estatal de origen constitucional y legal ya existentes antes del Acuerdo Final, mientras que otras se distancian de este y del PMI;
- d. Derivado de todo lo anterior, el proceso de construcción de los PATR arrojó iniciativas que, siendo legítimas por responder a las necesidades cotidianas de la población, no logran aún constituir una concepción territorial de desarrollo a partir de la cual generar condiciones de transformación subregional de acuerdo con los términos del AFP.

El documento de diseño metodológico de las “hojas de ruta” elaborado por Deloitte-ART confirma en varios de sus apartados, pero con especial énfasis en su componente seis (6) referido a la participación, los déficits participativos aquí identificados, además de proponer una ruta de participación aún más limitada que aquella que se venía advirtiendo en los ejercicios de construcción de los PATR, lo cual implica un mayor distanciamiento con el AFP en la medida en que diluye el carácter protagónico de las comunidades en el control del ejercicio de planeación que llevan implícito los PDET.

Si bien el diseño metodológico plantea escenarios de validación comunitaria, siempre supeditados a los criterios predefinidos de manera unilateral, la *matriz de sostenibilidad de los proyectos* deja como alternativa la participación comunitaria en el “uno a uno” de los proyectos (ART, 2020: 307). No contempla entonces una estrategia amplia de implementación de la “hoja de ruta” misma, en la cual las comunidades étnicas y campesinas sean los actores protagónicos de la implementación. Del mismo modo, en los *macroprocesos* planteados en la “hoja de ruta” y en el apartado de *sostenibilidad de las intervenciones en el modelo trayectorias de la implementación* (ART, 2020: 309), se plantean los escenarios de participación limitados a la definición de un grupo motor por proyecto, pero no a partir de un componente de participación comunitaria en la implementación del PDET desde el punto de vista subregional.

En esta medida, se arriesga la marginación de la comunidad y de las organizaciones sociales como protagonistas de la implementación de los PDET, mientras que estos se reducen a una simple estrategia de intervención estatal que reproduce prácticas históricas de imposición centralista y centralizada, de exclusivo resorte institucional estatal, que podrían seguir reproduciendo los conflictos y las problemáticas de las regiones.

Así, el estado actualizado de la construcción de los PDET amerita su reforzamiento en términos de la participación, empezando por el (re)diseño de las respectivas “hojas de ruta” subregionales en las que, en sintonía con el AFP, se atiendan los siguientes criterios mínimos:

- La *preparación institucional* para la construcción de las hojas de ruta requiere considerar:
 - La contratación del recurso humano con experiencia en ejercicios de planeación participativa y que tenga proximidad con la subregión a trabajar.
 - Un recaudo riguroso y de la universalidad de fuentes que puedan ubicarse sobre las subregiones como apoyo al propio diagnóstico que debe elaborarse fruto del respectivo ejercicio participativo.

- Ejercicios de planeación presupuestal que permitan identificar los recursos disponibles por subregión, en consideración a las limitaciones geográficas para los encuentros, el tamaño de la subregión, la población étnica que la habita, etc. Esto permite identificar los recursos disponibles por subregión para la realización de los ejercicios participativos de validación de la hoja de ruta en sus respectivas etapas de construcción.
- Este equipo debería tener a cargo la definición de los principios metodológicos mínimos que deben responder a lo señalado en el Acuerdo Final de Paz, en términos de poner de presente como entrada a los ejercicios el sentido de la participación, sus articulaciones y alcances.
- *Definición metodológica:* En consideración a los recursos disponibles por región, se precisa generar un primer escenario de encuentro subregional con representación de la población de toda la subregión, en el cual se defina la metodología para los territorios, espacios o niveles territoriales desde los cuales se surtirán las discusiones en perspectiva de proceso (sea por veredas, por cuencas, por provincias, por regiones etc., y un orden de proceso de la discusión, ya sea que se recoja de manera horizontal entre los espacios definidos o vertical a modo ascendente o descendente en los niveles territoriales). Este sería el modo de socializar el camino de construcción de las hojas de ruta, cuya construcción se validaría en las diferentes etapas.

Este espacio debe arrojar como principal resultado las instancias, escenarios y momentos de discusión para la formulación de la hoja de ruta. También debe definir el modo de participación de la población durante toda la trayectoria: desde el diseño, pasando por la implementación y el seguimiento. De este modo, debe contemplar los escenarios de socialización comunitaria que se consideren pertinentes, ya sea por componentes del PDET o de modo estructural, para que haya una divulgación amplia sobre la que la población mantenga permanente conocimiento.

Diagnóstico y visión territorial

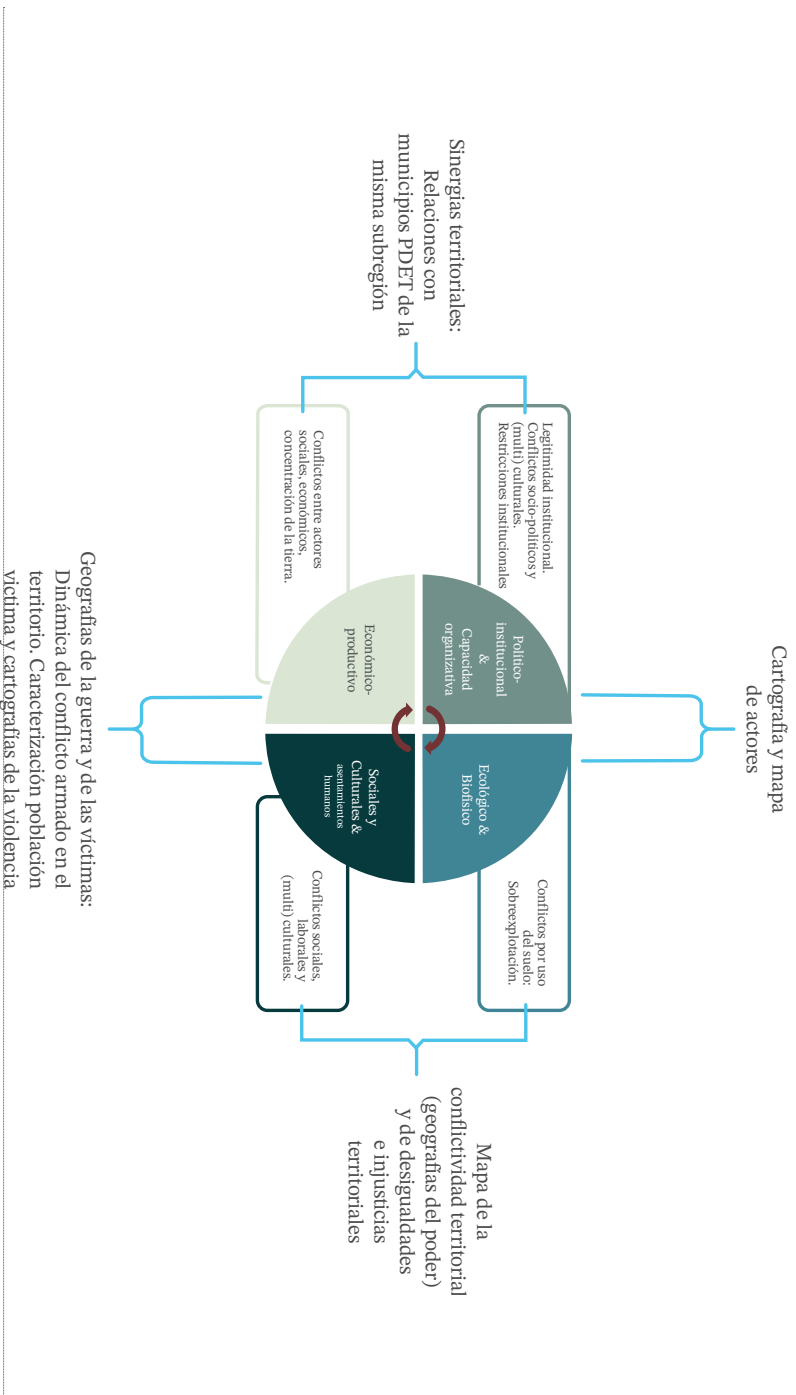
Existen “insumos” institucionales y comunitarios que requieren ser recuperados para la definición de un diagnóstico territorial integral y multidimensional. Entre otros, se destacan:

- Los diagnósticos territoriales incluidos en los PATR y las hojas de ruta PDET;
- Las caracterizaciones territoriales elaboradas por las diferentes instancias gubernamentales a nivel nacional, especialmente las del DNP, DANE e IGAC. También, las construidas por alcaldías y departamentos a los que correspondan los municipios PDET;
- Los diagnósticos y caracterizaciones del ordenamiento ambiental territorial contenidos en los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina y las zonas de reserva agroecológica, en los planes de vida de las comunidades indígenas y en los planes de etnodesarrollo de las comunidades afrodescendientes. Así como otros insumos elaborados por las comunidades y organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Estos insumos deben cotejarse para la construcción de diagnósticos robustos que atiendan y recuperen la complejidad de las conflictividades desde los territorios.

Atendiendo a lo señalado en el apartado las *Dimensiones del sistema territorial* de este documento, los diagnósticos deben dar cuenta de las siguientes dimensiones:

Gráfica 2 Dimensiones de los diagnósticos territoriales



FUENTE: Autores.

Los diagnósticos territoriales resultantes de este ejercicio deben ser sometidos a la revalidación social-comunitaria. A partir de este insumo es posible avanzar en la construcción de una visión territorial, la cual debería atender a los siguientes criterios: i) multidimensional (términos del 1.3. de este documento), ii) perspectiva democratizadora (económica, social, política, cultural), iii) reparadora e integradora (población y territorios víctimas).

Transversalización de los enfoques: territorial, étnico, reparador y diferencial y de género

El AFP estableció una serie de enfoques para garantizar que las comunidades y los grupos poblacionales históricamente excluidos y vulnerados reivindiquen formal y materialmente sus derechos contribuyendo al “cierre de brechas”.

Entre los criterios que deben ser valorados para garantizar que los PDET transversalicen los enfoques, se destacan:

- *Enfoque territorial:* Aunque los PDET están orientados al cumplimiento de objetivos en concreto, resulta importante reconocer que la forma de definirlos varía atendiendo a la especificidad, incluso, a la singularidad en la diversidad territorial. Por ello, están en relación con las condiciones materiales (equipamientos, infraestructura, sistemas técnicos, características ecosistémicas, entre otros) y sociales (conflictos sociales, actores que hacen presencia en el territorio, relaciones culturales, entre otros) que los definen. Los PDET deben ajustarse entonces a las dinámicas del territorio y no los territorios a un esquema homogéneo previo o preestablecido (sin desconocer la importancia de referentes generales). De ahí que el enfoque Deloitte-ART que se traduce en las hojas de ruta hoy vigentes resulte no solo inconveniente socialmente, sino irrelevante y antitécnico en la medida en que predetermina los dispositivos para –supuestamente– alcanzar las visiones territoriales definidas por las comunidades. Los elementos indicados en el primer apartado de este documento proporcionan lineamientos conceptuales, temáticos y metodoló-

gicos para construir PDET con enfoques territoriales que tengan como horizonte la construcción de paz.

- *Enfoque género y diversidad sexual:* Es importante reconocer las desigualdades que padecen las mujeres y la población LGTBI en asuntos referidos al goce efectivo de sus derechos, las posibilidades de participar en la conducción de los asuntos colectivos y de vivir dignamente. De ahí que es necesario que los diagnósticos incluyan un componente poblacional, en el cual se caractericen las desigualdades y las brechas de las que son víctimas estos grupos poblacionales. También que se establezcan una serie de medidas afirmativas referidas a: acceso a tierras, créditos, asistencia técnica y factores productivos; planes educativos de formación técnica y profesional, de salud y de vivienda; programas de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres rurales, y programas contra las violencias sexuales, entre otros. Aquí se trata tanto de acceso como del enfoque de estos programas. Esto es, ampliación de los indicadores de acceso y enfoques que recuperen los aprendizajes y saberes de las mujeres, así como el reconocimiento de factores estructurales del orden social que profundizan las desigualdades y las violencias contra las mujeres y la población LGTBI. Todas las acciones y planes y programas contenidos en los PDET deben valorar su contribución al cierre de brechas, a la promoción de la igualdad de géneros y a la visibilización de las agendas territoriales de las mujeres. Es necesario que se establezca clasificación de género en los indicadores en los que ello sea posible⁷.
- *Enfoque étnico:* El AFP dispone en el numeral 6.2. una serie de acciones referidas a principios, salvaguardas y garantías para los pueblos étnicos. En el caso específico de los PDET se establece que estos deben incluir el mecanismo especial de consulta previa y propender porque sus programas busquen la implementación

7

Una ruta de trabajo más detenida para lograr una implementación efectiva del AFP con enfoque de género se recoge en otro capítulo de este libro.

de los planes de vida y etnodesarrollo. Debería ser indiscutible que el PDET –en el caso de coincidencia con territorios étnicos– se construya a partir de los planes de vida y etnodesarrollo existentes, potenciando y desempeñando un rol central en el establecimientos de diálogos, sinergias e integraciones con las otras modalidades de ocupación territorial de comunidades campesinas y otros pobladores rurales. En principio es clara la integración, y no la subordinación⁸.

- *Enfoque reparador:* Los PDET se desarrollan en regiones con un alto porcentaje de población víctima del conflicto armado. De ahí que las acciones que implemente deben prestar especial atención a qué tanto estas contribuyen al retorno, estabilización y reparación de las víctimas del conflicto. Mención especial requieren las condiciones de seguridad. De ahí que los PDET –de la mano de los programas de garantías de seguridad establecidos en el numeral 3.4. del AFP– deben impulsar una serie de acciones de protección de los territorios en general y de la vida de las comunidades que los habitan. También es importante promocionar procesos de pedagogía de la memoria.

Integralidad: Articulación de los PDET con otros programas del AFP

Un principio fundamental del AFP es la integralidad. De ahí que las acciones que lo traducen y se implementan no pueden contrariar al conjunto de lo acordado ni desconocer las articulaciones complejas que se prevén entre todos los componentes del AFP (los denominados “puntos” y enfoques transversales):

El Acuerdo está compuesto de una serie de acuerdos, que sin embargo constituyen un todo indisoluble, porque están permeados

8

Una ruta de trabajo más detenida para lograr una implementación efectiva del AFP con enfoque étnico se recoge en otro capítulo de este libro.

por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos y colombianas (AFP, 2016: 6).

En ese sentido, los PDET guardan una estrecha correspondencia con acciones y programas territoriales contemplados en el AFP, entre los que se destacan:

- *Planes nacionales de la reforma rural integral:* Estos planes buscan la superación de la pobreza y disminución de la desigualdad a través de acceso adecuado a los servicios y bienes públicos. De ahí que deben establecerse las sinergias entre estos PNRRI y los programas impulsados por los PDET, en especial en asuntos referidos a la materialización efectiva de los derechos y los planes de conectividad.
- *Estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra:* Esta política contempla fondo de tierras, subsidio integral y crédito especial para compra, plan de formalización masiva de pequeña y mediana propiedad. Es claro que uno de los puntos nucleares de los PDET es generar condiciones para la democratización y acceso a la tierra. De ahí que estos deben articularse tanto con las medidas dispuestas sobre el fondo de tierras, la formalización de la propiedad y los usos del suelo, como con la realización del catastro multipropósito.
- *Acceso integral a la tierra, cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva:* Contempla, entre otros asuntos, planes de vivienda, adecuación de tierras y recuperación de suelos, planes de zonificación ambiental y promoción de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Los PDET deben generar condiciones efectivas de constitución de ZRC y planes de zonificación y ordenamiento social de la propiedad, allí donde las comunidades lo demanden. De igual manera, apelando a la implementación del punto 1, generar condiciones efectivas para que el campesinado, especialmente las mujeres rurales, y pueblos étnicos, puedan tener acceso integral a través de subsidios y estímulos requeridos.

- *Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito:* El PDET debe contemplar acciones coordinadas con el Programa Nacional de Sustitución de cultivos (PNIS) y los Planes Integrales de desarrollo (planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo – PISDA, plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, obras de infraestructura social de ejecución rápida), en tanto los sujetos de atención son los mismos y no deben redoblar o desconocerse esfuerzos existentes en los territorios. Los PDET deben tener claramente un enfoque de sustitución concertada y voluntaria.
- *Economía propia, infraestructura y acceso progresivo al derecho a la alimentación:* El PDET debe contemplar el fortalecimiento de estructuras productivas que atiendan la vocación agrícola de los territorios y permitan desarrollar y consolidar un concepto de economía propia de las comunidades, acompañada de la infraestructura (social, vías de acceso, etc.) requerida. En ese marco, el énfasis en el proceso de producción-reproducción de alimentos ocupa un lugar central; este aspecto se constituye en un factor indispensable para garantizar el propósito de acceso progresivo al derecho a la alimentación.
- *Garantías de seguridad para el ejercicio de la política:* Implica, entre otros mecanismos, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la adecuación normativa e institucional del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el Programa de protección individual y colectiva. Los PDET deben articularse con estas estrategias pues son condición efectiva para su materialización, en tanto son los mecanismos destinados para generar condiciones que permitan que los pobladores puedan permanecer en el territorio. Una exclusión de esta dimensión deja sin piso efectivo los territorios PDET, donde aún es muy fuerte la presencia de actores armados. Es necesario que cada PDET contenga, cuando menos, un protocolo de protección para territorios rurales al que las instituciones responsables y las propias comunidades puedan hacer seguimiento.

- *Promoción de la participación electoral:* Los PDET –en sinergia con la Registraduría Nacional del Estado civil– deben impulsar el despliegue de campañas de cedulación masivas, así como la instalación de mecanismos de acceso a puestos de votación. Esto permitirá generar condiciones materiales para que estos pobladores participen del proceso electoral.
- *Circunscripciones Especiales transitorias de Paz:* estas figuras se plantean como una medida de integración y reparación de las zonas más afectadas por el conflicto en un escenario de transición y construcción de paz. La reciente decisión de la Corte Constitucional (Comunicado 18 del 21 de mayo de 2021) ordena la sanción del acto legislativo que las crea. Esta figura garantizará condiciones para que las voces (víctimas) de estos territorios tengan una representación en el Congreso de la República.
- *Política para el fortalecimiento de planeación democrática y participativa:* Es importante que la formulación y ejecución de las acciones de los PDET contemplen la ampliación de la participación ciudadana en la formulación de los planes y fortalezcan y promuevan la construcción de presupuestos participativos.
- *Intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre organizaciones sociales y autoridades locales y regionales de acuerdo con la particularidad de los diversos territorios:* Los PDET pueden diseñar un plan de intercambio entre los municipios y departamentos del mismo PDET e, incluso, con otros PDET. Estas experiencias pueden arrojar aprendizajes exitosos para impulsar el proceso de transformación estructural del campo.
- *Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económica, lo social y lo político:* Es importante que donde coincidan los PDET con espacios de reincorporación integral se incluyan programas y proyectos productivos sostenibles que garanticen la reincorporación de la población exguerrillera en el respectivo territorio. En el mismo sentido, se pueden trabajar conjuntamente estrategias

de reconocimiento y reparación, incluso a partir de las sanciones propias definidas por la Jurisdicción Especial de Paz.

- *Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas:* En los territorios PDET deben establecerse acciones coordinadas con la UBPD para impulsar medidas humanitarias inmediatas de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y con ocasión del conflicto.
- *Planes de reparación colectiva con enfoque territorial:* Todos los PDET deben contener estos planes para garantizar el retorno de la población con condiciones de dignificación y estabilización de sus vidas.
- *Garantías para la reconciliación:* Se precisa un plan de impulso para la constitución y hacer operativos los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia. Un plan de fomento y articulación con los otros consejos a nivel nacional y departamental puede generar condiciones efectivas para impulsar campañas educativas y acciones de reconciliación.
- *Programas de limpieza y descontaminación de los territorios de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar o restos de guerra:* Es necesario diseñar estrategias conjuntas que garanticen que los territorios PDET estén libres de estos artefactos.

Planificación y financiación de los PDET: patrones de satisfacción y de producción de la paz territorial

Dentro de la política pública referida a la Reforma Rural Integral (Punto 1, AFP, 2016: 23-34), los PDET aparecen como aquellos *Planes Nacionales para la RRI* priorizados territorialmente hacia las “zonas más necesitadas y urgidas”, de acuerdo con los criterios establecidos por el AFP (Punto 1.2.2., AFP, 2016: 22). Así, los PDET deben ser interpretados como aquellos *Programas específicos* (en tiempos y en espacios) que materializan, en primer grado, los Planes Nacionales de la RRI y, a su vez, en segundo grado, la política pública de la RRI.

Justamente, el AFP propone que, por su especialidad territorial, su excepcionalidad temporal prioritaria y para lograr cumplir con sus objetivos generales y específicos, los PDET exigen la elaboración participativa de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) (Punto 1.2.3., AFP, 2016: 22).

Los PATR deben atender entonces los referenciales de los objetivos específicos de los PDET y traducirlos, a través de un (sub)conjunto de acciones institucionales, tal y como lo consigna el AFP: *sistemas, (sub)planes, (sub) programas, estrategias*, llegando hasta el nivel más concreto e instancia definitiva: los *proyectos*. Este conjunto de acciones institucionales son las que operacionalizan los PDET. La gráfica 3 propone un esquema que ilustra lo anterior.

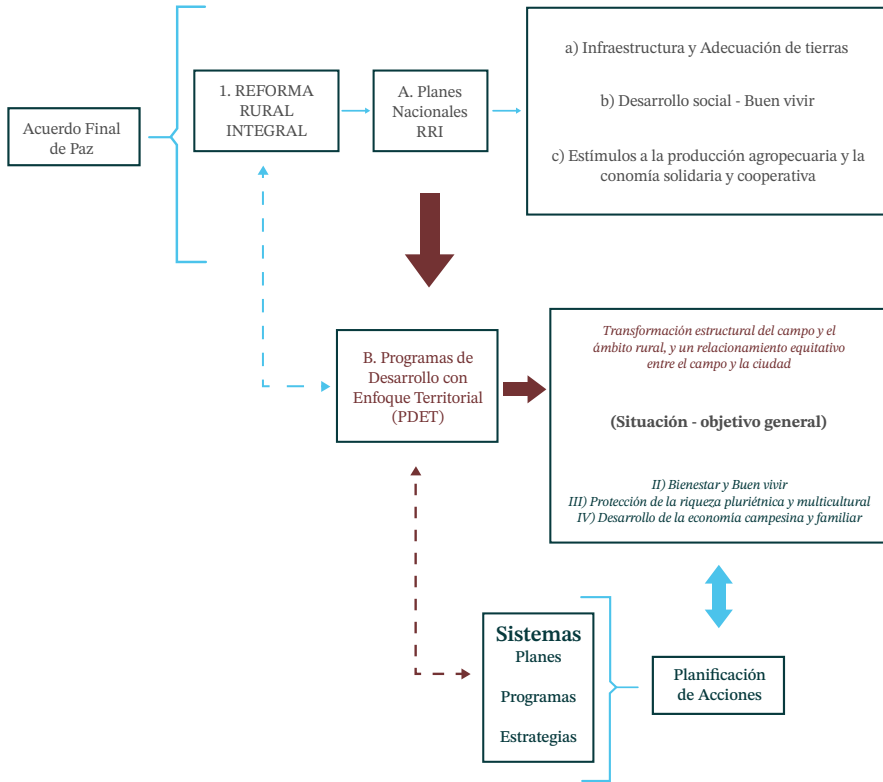
Interpretando el AFP y traduciendo los aspectos tecnopolíticos referidos a los PDET en perspectiva de la acción gubernamental y la planificación social (ver Matus, 1972, 2007), los PDET pueden pensarse como una apuesta que se desarrolla a partir de tres niveles básicos: 1) la Macrorregulación; 2) la Gestión; 3) la Organización, y 4) las Habilitaciones y desarrollos normativos.

Ver gráfica 3 en la siguiente página

Macrorregulación. Definición e Intercambio de problemas y diseño de reglas básicas

Atendiendo a la direccionalidad de su diseño y elaboración hay que tener en cuenta, en primer lugar, que tanto el problema como las reglas básicas determinadas por el AFP definieron una situación-objetivo (general) referida a *la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad*. Este es el horizonte desde el cual se debe, en primer término, determinar el *patrón de satisfacciones*, es decir, la estructura de preferencias del colectivo social basada en las necesidades, los valores y los sentimientos. Con ello, se delimitan genéricamente los contenidos de la toma de decisiones para la posterior acción institucional con el concurso de las comunidades territoriales.

Gráfica 3 Esquema de los PDET



Reavivar el Acuerdo de paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública

FUENTE: Autores con base en el AFP (2016).

Gestión y procesamiento de problemáticas

Con base en lo anterior, en el ámbito de la *Gestión de las problemáticas* (específicas), en segundo término, se debe determinar un *patrón de producción* que sintetice tanto los esfuerzos organizacionales como los productivos que son requeridos para atender *patrón de satisfacciones* antes definido, procesando participativamente las problemáticas construidas.

En términos del AFP, este segundo nivel se relaciona con los “medios” que aparecen como criterios guía consignados en el punto 1.2.5. (AFP, 2016: 23). Por ello, a cada objetivo específico sería posible establecerle y vincularle los tipos de acción institucional:

- i) *Sistemas* explícitamente contemplados en el AFP como temáticas que, sin ser desarrolladas en detalle, establecen los tópicos que deben ser planificados, en tanto conjunto de acciones interrelacionadas, justamente, bajo la toma de decisiones participativas desde los territorios con el concurso de las comunidades y el acompañamiento de las organizaciones institucionales;
- ii) Planes específicos;
- iii) Programas específicos, y
- iv) Estrategias delimitadas al *Objetivo general de los PDET*, congruentes con los Planes Nacionales y consistentes con los propósitos de la política pública de Reforma Rural Integral (ver tabla 1).

Por supuesto, los proyectos serían el eslabón más concreto del proceso, incluso un núcleo articulador que no solo formalizaría contenidos a través de actividades y tareas, sino también otorgaría sentidos sociales a las articulaciones anteriores, siempre dependiendo de las características y particularidades que se deriven, en cada territorio en particular, del *patrón de satisfacciones*, y sean traducidos a partir de los criterios orientadores de la implementación observados para los PDET.

Hay que destacar la exigencia de realizar un “cotejo” constante de las trayectorias que reflejan las expectativas de los objetivos específicos democráticamente elegidos (“proyectos”) en perspectiva de las situaciones-objetivos generales y específicas (Punto 1.2.5. “Seguimiento y evaluación”, AFP, 2016: 23)⁹.

Finalmente, hay que subrayar que el enfoque territorial participativo previsto por el AFP no sugiere agotarse exclusivamente en la participación democrática de las comunidades en el patrón de satisfacciones (las “visiones” de los actores territoriales como “insumo” primario para el proceso). El AFP señala explícitamente que la participación comunitaria también es activa dentro de la producción del proceso mismo (al nivel de las “actividades”, incluyendo fases de puesta en marcha de la implementación y el seguimiento y evaluación) (Punto 1.2.4 “Mecanismos de participación”, AFP, 2016: 22-23).

*Organización. Patrón macroinstitucional,
Diseños macro y microorganizacionales, Macro
y microprácticas y Redes de intermediación,
coordinación, apoyo y acompañamiento*

Al ser una realidad inédita desde el punto de vista de la actual organización institucional, los PDET exigen adelantar distintos tipos de ajustes institucionales, especialmente en relación con las siguientes dimensiones de la organización estatal y gubernamental.

9 Nos referimos a los criterios específicos para el “seguimiento y evaluación” de los PDET (Punto, AFP, 2016: 23), los cuales deben mantener una coherencia con los Principios generales para la implementación (Punto 6, AFP, 2016: 193-195) y los Criterios orientadores de la verificación (Punto 6.3., AFP, 2016: 210-211).

Desarrollos constitucionales y reformas legal e institucional “en-claves” de la paz estable y duradera

- i) Los artículos 311 y 320 de la Constitución Política vigente son cruciales para pensar en una etapa de transición hacia la materialización de los PDET y que, hoy por hoy, carecen de desarrollo legal:

(...) al municipio como entidad fundamental de la organización público-administrativa del Estado le corresponde (...) *ordenar* el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (...) (destacado nuestro) (Art. 311 CP 1991).

La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y *señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración* (destacado nuestro) (Art. 320 CP 1991).

A partir de los artículos constitucionales citados, y desde un punto de vista jurídico, los principios de *autonomía local* y *simetría institucional* reconocen la (nueva) “relación centro-periferia” (Sentencia C-004/93, Corte Constitucional), reforzando, de paso, el principio de *participación ciudadana*¹⁰. En su conjunto, la Constitución hoy vigente autoriza, aunque aún no desarrolla, la posibilidad de un *pluralismo político*, el marco del ejercicio de la llamada democracia local con autonomía (Trujillo, 2014: 38-42) que coinciden con el espíritu del AFP, en general, y de los PDET, en particular¹¹.

10 Esta parte del análisis jurídico lo han propiciado las reflexiones realizadas por Augusto Trujillo Muñoz, especialmente en: “Autonomía Local: una diferencia entre la Paz y la Guerra”, artículo que incluye un “Proyecto de Ley” (Anexo #2) en el que se desarrolla esta propuesta (ver Trujillo, 2014).

11 Lo anterior posibilitaría construir “desde abajo” la unidad en la diversidad: no solo partiendo de las premisas sobre las realidades pluriétnicas y multiculturales propias del país. Sería crucial entonces reconocer el carácter multi-societal de la sociedad colombiana, rasgo en particular que comparte con la generalidad de las sociedades latinoamericanas y caribeñas (ver Tapia, 2010).

La Constitución Política hoy vigente también habilita a las entidades territoriales de “*autonomía para la gestión de sus intereses*” (art. 287), un reconocimiento no solamente de la existencia de una pluralidad de intereses territoriales (distintos y distintivos; contenciosos, pero legítimos), en función e interrelación con las características de los respectivos territorios¹². La autonomía política resulta ser, entonces, la clave fundamental para garantizar formas territoriales de autogobierno, las cuales –en todo caso– son compatibles con la unidad estatal.

- ii) La producción inminente de los alistamientos legales aún faltantes exigidos por el proceso de la implementación del AFP, entre ellos, la reforma de la Ley 152 de 1994 en perspectiva de la inclusión del capítulo específico de la implementación del AFP en los planes nacional, departamental y municipal;
- iii) La activación paulatina, pero progresiva, de “reformas y ajustes institucionales” mínimos para “atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social” (AF, 2016: 7)¹³. Lo anterior, requiere adicionalmente la adaptación de funciones misionales intraorganizacionales en las entidades estatales y gubernamentales ya existentes, en función de las necesidades operativas y los objetivos de los PDET;
- iv) En vista de que el horizonte de los PDET no pretende procesos aislados a escala municipal, sino que ellos deben comprenderse como dispositivos para las acciones públicas que se despliegan en una (nueva) dimensión territorial, su

12 “(...) no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos...” (Sentencia C-535/96, Corte Constitucional citado por Trujillo, 2014, p. 39).

13 A lo largo del texto, se insiste en ello, refiriéndose a varios asuntos en particular (ver AF, 2016: 17, 37, 42, 44, 49, 52, 53, 73, 89, 92, 97, 108, 119, 121, 122, 181, 185, 190 y 196).

articulación precisa nuevas *unidades o contenedores territoriales* (Fals Borda, 2001: 173-187)¹⁴.

Figuras constitucionales, pero –insistimos– aún sin desarrollos político-administrativos, como la Región o la Provincia, o, eventualmente, Comunidad afrocolombiana, Zona de Reserva Campesina o Área Ecológica Estratégica e, incluso, configuraciones inéditas, como las Alianzas para el Buen vivir, basadas en el AFP, deben ser articuladas, entre otras, con las Instancias de Participación (IdP) en los niveles territoriales.

En especial, los consejos municipales y departamentales de paz, reconciliación y convivencia y las Circunscripciones especiales territoriales para la paz en la Cámara de Representantes del Congreso de la República son escenarios principales para la dinámica de implementación de los PDET en diferentes momentos (por ejemplo, en el control político del proceso, bajo seguimiento y monitoreo permanentes). Asimismo, lo son el Sistema Nacional de Planeación tanto al nivel del Consejo Nacional como de los Consejos territoriales de Planeación, en perspectiva de fortalecer los procesos especiales y específicos en la toma de decisiones representativas, el involucramiento de las comunidades y los seguimientos participativos.

La intermediación de *Contenedores territoriales* –como, por ejemplo: la Región– instalaría un patrón de descentralización eficiente y eficaz e innovador en el ordenamiento territorial, reequilibrando la relación nacio-

14 Dos indicaciones –que en su momento fueron derivadas de la teoría de Fals Borda sobre los Contenedores Territoriales (2001: 177 y 185)– son fundamentales para introducir y ajustar los niveles de macrorregulación, gestión y, especialmente, organización en el caso de los PDET. Por un lado, “(...) Existen hoy disposiciones legales y constitucionales al respecto, en especial, los artículos 285 y 290 de la Carta, que se pueden aplicar por el POMIM. El artículo 285 establece la flexibilización necesaria para conformar entidades territoriales distintas de las ya establecidas. El artículo 290 ordena una revisión periódica de estos límites. Y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) debería presuponerlo al desarrollar estos dos artículos constitucionales, entre otros”; por otro lado, reactivar las discusiones y las aplicaciones de la LOOT buscando la flexibilización y la aplicación de las normas constitucionales contenidas en el Título XI de la Constitución política vigente, esta vez en perspectiva de los PDET.

nal-local en sintonía con el proceso PDET, reforzando un esquema de habilidades de gobierno comunitarias con el concurso de las organizaciones territoriales, tal y como lo sugiere el AFP.

En contraste, la Hoja de Ruta de la metodología Deloitte-ART del Gobierno ha incorporado el eje de “Gobernanza”, un referencial que resulta extraño al contenido y horizonte del AFP, pero que es también inconsecuente políticamente e incongruente técnicamente con una dinámica de construcción de paz estable y duradera, en vista de que:

“(…) Realizar cambios y transformaciones en la estructura del Estado, en las lógicas que definen el funcionamiento de sus aparatos y en la generación de acciones institucionales, tanto a nivel legal como organizacional, con las implicaciones que esto representaría al nivel de las relaciones societales, sería el presupuesto por antonomasia para desatar la fase de implementación de los Acuerdos y el insumo primordial para el inicio del proceso de construcción de la Paz. Para transitar desde una *condición de Guerra* indeseada en retrospectiva hacia una *situación de Paz* en construcción –deseada pero incierta en prospectiva– se requiere sostener cambios cuantitativos y cualitativos robustos en las dinámicas y lógicas estatales antes vigentes. Incluso, se trata de revertir las dinámicas. Por un lado, desactivando las expresiones de la condición autoritaria heredada, hoy vigente, recapacitando la actual gobernanza gestonaria del Estado y, simultáneamente, por el otro, activando la reconstrucción estatal, vía la instauración institucional de los sistemas de políticas públicas orientadas a los derechos humanos, en sentido amplio y en todas sus dimensiones civiles, políticas, sociales, culturales, hoy por hoy residual” (Puello-Socarrás, 2019: 303-304).

La tabla 1 sintetiza a través de una matriz cada uno de los niveles, ámbitos, medios y objetivos de los PDET, pretendiendo ilustrar puntualmente los procesos e instrumentos que, a manera de criterios, guiarían su diseño y elaboración, así como lineamientos para una eventual puesta en marcha en correspondencia con el AFP.

Tabla I Matriz de construcción de los PDET en correspondencia con el AFP y desde una aproximación. Planeación Estratégica Situacional (PES)

Nivel I		Macrorregulación
Ámbito	1. Direccionalidad	
Medios	Definición e Intercambio de problemas Diseño de reglas básicas	Criterios generales de los PDET según el AFP
Objetivos	Situación-objetivo Objetivo general	Transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad
Procesos	Patrón de satisfacciones (necesidades, valores, sentimientos) para cada PDET en particular desde las Comunidades territoriales	Determinación del contenido y toma de decisiones para la acción institucional con el concurso de las comunidades territoriales
Nivel II		Gestión
Ámbito	2. Gestión de problemáticas	
Medios	Procesamiento de problemas	Criterios específicos de los PDET según el AFP
Objetivos	Objetivos específicos	
	<i>Bienestar y buen vivir</i>	
Procesos	Patrón de producción y Tipos de Acción Institucional Sistemas, Planes, Programas, Estrategias, Misiones	
	<i>Sistemas (explícitos)</i>	Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación
	<i>Planes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural • Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural • Nacional de Salud Rural • Progresivo de Protección Social de Garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales • Especial de Educación Rural

Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural	
	<i>Programas</i> • Comunicación y sistematización de experiencias y saberes • Gobierno propio, autonomía y libre determinación • Biodiversidad y conocimientos ancestrales • Defensa de los derechos territoriales • Acceso a la justicia propia
<i>Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural</i>	
Procesos	<i>Programas</i> • Comunicación y sistematización de experiencias y saberes • Gobierno propio, autonomía y libre determinación • Biodiversidad y conocimientos ancestrales • Defensa de los derechos territoriales • Acceso a la justicia propia
<i>Desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, microempresarial y asociativa solidaria)</i>	
Procesos	<i>Planes</i> Promoción de cooperativismo y formas de economía popular y solidarias
	<i>Sistemas (explícitos)</i> • Distribución y desconcentración de la tierra • Acceso integral y Cambios en los usos del suelo • Fortalecimiento de circuitos de producción y comercialización • Fortalecimiento de la institucionalidad y evitar la captura por parte de estructuras criminales
Instrumentos territoriales	Catastro Multipropósito
<i>Integración regional</i>	
Procesos	<i>Sistemas</i> • Abastecimiento y distribución de alimentos • Regionales de ciencia y tecnología
	<i>Estrategias</i> • Conectividad • Poblacional para la permanencia en el territorio • Distritos de riego y almacenamiento de agua
	<i>Sistemas (implícitos)</i> • Integración interregional solidaria • Fortalecimiento de nuevas centralidades a pequeña escala

<i>Promoción organizativa de las comunidades</i>	
Procesos	<i>Estrategias</i> • Medidas diferenciales para gestión de proyectos en infraestructura y equipamiento. • Establecimiento de radios comunitarias de interés público *
Instrumentos territoriales	* Adjudicación del espectro electromagnético por parte de la RTVC
<i>Reconciliación</i>	
Procesos	<i>Planes</i> • Reparaciones colectivas <i>Estrategias</i> • Estrategias de acceso y promoción de medios de comunicación <i>Sistemas (implícitos)</i> • Fomento de la dimensión cultural y artística

Nivel III	Organización
Ámbito	3. Diseño organizacional
Medios	Patrón macroinstitucional Diseños macro y microorganizacionales Macro y microprácticas Redes de intermediación, coordinación, apoyo y acompañamiento
Procesos	i) Reformas legal e institucional <ul style="list-style-type: none"> • Activación de los alistamientos legales faltantes y los Ajustes institucionales del AFP, en general, y de los PDET, en particular. • Creación de macroinstancias organizacionales para el cumplimiento de Objetivos general de RRI y específicos de PDET. • Adaptación de funciones misionales intraorganizacionales en las entidades estatales y gubernamentales ya existentes, en función de PDET. • Instalación de un Patrón de Descentralización eficiente y eficaz e innovación del Ordenamiento territorial basado en la intermediación de La Región (impulsar figuras como las Provincias administrativas o Asociaciones municipales como entidades territoriales intermedias, a partir de modificaciones a la Ley de Ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011 y el desarrollo legal de los artículos 311 y 320 de la Constitución política) y, eventualmente, del Departamento con el fin de reequilibrar la relación Nacional-Local en sintonía con el proceso PDET. • Regenerar el Sistema Nacional de Planeación tanto al nivel del Consejo Nacional como de los Consejos territoriales de Planeación, en perspectiva de fortalecer los procesos especiales y específicos en la toma de decisiones representativas, involucramiento y seguimientos participativos vinculantes dentro de la articulación con las instancias previstas por el AFP, en general, y los PDET, en particular.

	<p>ii) Reforzamiento de un esquema de Gobiernos comunitarios con el concurso de las organizaciones territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superar limitaciones de esquemas de gobernanza y gestión pública tradicionales con el propósito de activar dispositivos de Gobierno comunitario que refuercen el enfoque de participación contemplado en el AFP en los procesos y actividades de materialización de PDET.
Instrumentos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Producción y habilitación legislativa • Habilitación y concreción organizacional
Medios	<p>Ajustes institucionales (implícitos y explícitos) señalados por el AFP para la consecución de los PDET, en perspectiva de la sincronización integral de acciones estatales y gubernamentales</p>
Objetivos	<p>Diseño y ejecución de cada Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial con el concurso de las comunidades y las entidades territoriales</p>
Procesos	<p>Capítulo especial y contenido específico en Planes de Desarrollo Municipal y Departamentales para articulación de Dimensión Regional en PDET.</p> <p>Establecimiento de las Instancias de Participación (IdP) en los niveles territoriales.</p> <p>Constitución de Concejos municipales y departamentales de paz, reconciliación y convivencia y su integración (Objetivo específico: Reconciliación).</p> <p>Articular las Circunscripciones especiales para la Paz en la Cámara de Representantes del Congreso de la República en la incidencia e influencia de habilitación legislativa y para el control político del proceso de</p>
Instrumentos territoriales	<p>Producción y habilitación legislativa</p> <p>Habilitación y concreción organizacional, sincronizando las articulaciones en acciones y responsabilidades.</p> <p>Actualizar sistemas de información en perspectiva territorial para la formulación de PDET y el seguimiento y el monitoreo de la implementación (SIIPO y SIRCAP, especialmente).</p>

FUENTE: Adaptación de los autores con base en el AFP (2016) y Matus (1972, 1995, 2007).

Ajustes institucionales, normativos y presupuestales para una adecuada financiación de los PDET

La necesidad de la planeación para la financiación

Los mecanismos de financiación pierden sentido y se hacen muy difíciles de valorar en términos de su eficiencia y eficacia si no están sometidos a una planeación estratégica situacional, como la que se ha propuesto en la parte segunda del documento. Es por esto que la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) se mantiene como un objetivo fundamental para garantizar la implementación del Acuerdo, en general, y de los PDET, en particular¹⁵.

Este ajuste normativo es requerido para reforzar la obligación del Gobierno Nacional de incluir un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el respectivo plan nacional de desarrollo, el cual se debe extender a los planes departamental y municipal, de tal manera que se cumpla con lo pactado en el punto 6.1.1., así como con lo establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018 en cuanto a la estructura y contenidos mínimos de dicho capítulo específico:

- a. Un Plan Cuatrienal de Implementación;
- b. Seis subsecciones correspondientes con cada punto del AFP;
- c. Indicadores del PMI correspondientes al periodo de gobierno;
- d. Prioridades de género y pueblos étnicos;
- e. Identificación de sectores y entidades adscritas responsables, según lo estipulado en el PMI;

15

Al respecto ver la propuesta de capítulo específico de la implementación, presentada en este libro.

- f. Programación anual de los indicadores del PMI;
- g. Prioridades y metas de los PDET;
- h. Fuentes precisas de financiación.

Además, la reforma a la Ley 152 de 1994 es clave para definir las competencias y recursos de financiación que les permitirán a las entidades territoriales asumir las responsabilidades asociadas a la implementación del AFP. A ello hay que agregar la importancia de la mencionada reforma para que se fijen lineamientos para la inclusión del AFP en los planes territoriales de desarrollo, para asegurar la coordinación de estos planes con el Plan Nacional de Desarrollo, y para que se fortalezcan las instancias participativas de planeación en el nivel territorial.

Para avanzar en estos propósitos son necesarios ajustes en los capítulos VIII, IX, X y XI de la mencionada Ley. Sin embargo, este ejercicio requiere de una enorme voluntad política por parte de los poderes ejecutivo y legislativo. Después de la firma del Acuerdo de Paz, el gobierno de Santos presentó ante el Congreso de la República dos proyectos de ley para reformar la Ley 152 de 1994 (uno en 2017 y otro en 2018), que fueron archivados por vencimiento de términos. Por su parte, el actual gobierno no ha presentado ninguna iniciativa en este sentido. Esto obliga a prever alternativas de financiación que no dependan tal ajuste normativo, pero que también lleguen a ser compatibles con una eventual reforma. Las alternativas que se contemplarán a continuación pretenden avanzar en esa perspectiva.

Presupuesto General de la Nación y Sistema General de Participaciones

Técnicamente, el Sistema General de Participaciones (SGP) hace parte del presupuesto General de la Nación (PGN). Cada año, el presupuesto del Gobierno Nacional incluye esta partida dentro del componente del gasto en funcionamiento. Por este motivo, estas dos fuentes de financiación deben ser analizadas de manera articulada. De acuerdo con el Documento Conpes

3932 de 2018, ambas representan el 73 % del total de recursos requeridos para financiar la implementación del Acuerdo (aforada en \$129,6 billones).

En este contexto, el SGP se constituye en la principal fuente de financiación del AFP aportando un 37 %. Sin embargo, tal y como está establecido constitucional y legalmente, el SGP vigente no puede considerarse una fuente de recursos nuevos para financiar la implementación de los PDET en los territorios, pues su destinación hacia los departamentos y municipios del país está definida por la Constitución Política (actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007) y por las normas que han desarrollado y reglamentado el SGP (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007, entre otras). Contabilizar dichos recursos como recursos de la implementación representa un error técnico que lleva a la doble contabilidad, proyectando además una situación que no es comprobable en la realidad (salvo que se acepte esa “contabilidad creativa”). Es por esto que a las ejecuciones presupuestales presentadas por el gobierno para financiar la implementación se le deberían restar –en estricto rigor– los recursos provenientes del SGP, que alcanzan la cifra aproximada de \$16 billones acumulados entre los años 2017-2020. Estos dineros han dejado de llegar a los municipios PDET, pues según el Documento Conpes 3932 de 2018, la totalidad de los recursos financiados con el SGP deberían llegar a estos municipios (Mora, 2020a).

Por estas razones, urge una reforma a la Ley 715 de 2001 que regula el régimen de transferencias nacionales a departamentos y municipios para que se habilite el uso de estos recursos para el financiamiento de la implementación del AFP en cada uno de sus puntos; sin menoscabo de los recursos que ya se reciben. Debido a que la Constitución Política de 1991 establece que el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años, se requiere que los cambios a la Ley 715 sean acompañados, en la medida de lo posible, por la puesta en marcha de una reforma tributaria estructural que aumente los ingresos corrientes de la nación con impuestos directos de carácter progresivo –atendiendo al criterio

de que “quienes más tienen, deben pagar más impuestos”-. De esta forma se garantizaría que el monto de las transferencias territoriales aumente en un contexto en el que los municipios tengan la facultad para asignarlos con mayor autonomía en el financiamiento de la implementación. Al aumentarse los recursos del componente “propósito general” en el SGP, se podrá ofrecer una verdadera base presupuestal al componente participativo de los PDET en los territorios. También se podría contemplar la creación de una “destinación específica” excepcional por el tiempo de la implementación

El rezago presupuestal de los \$16 billones que deberían haber sido canalizados a los municipios PDET y los faltantes que se acumulen –si no se efectúa la reforma a la Ley 715 de 2001– debe ser compensado con recursos frescos del PGN. Sin embargo, allí también existen rezagos: de acuerdo con Mora (2020), entre 2018 y 2019 pueden calcularse recursos faltantes por \$2,8 billones. Es decir que la financiación adecuada de los PDET requiere recursos adicionales frescos del orden de \$19 billones para cubrir los rezagos existentes.

En este sentido, para el periodo 2022-2031 se necesitarían compromisos anuales de \$10,2 billones para financiar la implementación integral del Acuerdo de Paz (\$2 billones de pesos adicionales a lo establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018). De estos \$10,2 billones, \$8,5 billones deberían destinarse a la Reforma Rural Integral. Si se tienen en cuenta los cálculos definidos en el mencionado documento Conpes, el 72 % de estos \$8,5 billones debería canalizarse anualmente hacia las zonas PDET (\$6,1 billones) para contribuir a la financiación de la “transformación territorial” concebida por el Acuerdo, entre otros, a través de proyectos en materia de infraestructura y adecuación de tierras, salud y educación rural, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, vivienda y agua potable, producción agropecuaria y economía solidaria, derecho a la alimentación y, en general, de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Este es el aforo que debería tomarse como referencia para financiar los PDET con

recursos provenientes del PGN. De hecho, podría ser superior si se tiene en cuenta que la Misión para la Transformación del Campo estimó que la reforma integral del campo en una perspectiva de construcción de paz demandaba \$195 billones para el periodo 2016-2030 (\$13 billones cada año). Esta cifra es superior en \$85 billones a lo contemplado en el Plan Marco de Implementación y el Documento Conpes 3932 de 2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Debe recordarse que, en su momento, el componente FARC de la CSIVI advirtió dentro de sus salvedades al PMI sobre la insuficiente financiación (PMI, 2018).

Sin embargo, este escenario deseado (necesario) de la financiación corre el riesgo de incumplirse debido a los criterios de austeridad impuestos por la regla fiscal. Este arreglo institucional exige la búsqueda del equilibrio en las finanzas del Gobierno Nacional, lo cual, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021, implicará una reducción del gasto público equivalente a 5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) entre los años 2021 y 2032 (algo más de \$50 billones). Debido a que los ingresos tributarios permanecerán relativamente constantes como porcentaje del PIB en este mismo periodo, es claro que el ajuste fiscal futuro recaerá sobre los gastos de funcionamiento e inversión del Gobierno Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021). Es bien sabido que el servicio de la deuda pública es prácticamente intocable por decisión política. Esa perspectiva resulta totalmente negativa si se tiene en cuenta que el PGN constituye la única fuente con recursos frescos y estables para financiar la implementación del Acuerdo de paz, pues el Sistema General de Regalías (SGR), los recursos propios de los entes territoriales y los aportes de la cooperación internacional y el sector privado no constituyen una base estable, suficiente, ni autónoma de recursos para implementar lo acordado.

Cuatro alternativas pueden preverse en este contexto, a considerar autónomamente o en interrelaciones:

La primera de ellas implicaría promover reformas tributarias progresivas que, privilegiando los impuestos directos, aumenten el recaudo de manera estructural con el fin de brindarle soportes presupuestal estable a las inversiones requeridas para la implementación. Por ejemplo, es importante que se establezca la posibilidad de aumentar los impuestos sobre la riqueza, los dividendos, las herencias y los activos ubicados en paraísos fiscales en el exterior.

La segunda consiste en acudir a la cláusula de escape de la regla fiscal (artículo 11 de la Ley 1473 de 2011) para, en virtud de las exigencias que se imponen desde el imperativo de construir una paz estable y duradera, flexibilizar el ajuste fiscal previsto.

La tercera implicaría aplicar lo consignado en los artículos 373 de la Constitución Política y 13 de la Ley 31 de 1992 en cuanto a la posibilidad de que el Banco de la República realice operaciones de financiación del Gobierno Nacional mediante la emisión de dinero o la concesión de un préstamo. Este préstamo podría ser deducible de las utilidades que por ley le transfiriere anualmente el Banco de la República al gobierno (en 2021 el monto de las utilidades transferidas fue de \$6,6 billones). Ambas acciones pueden justificarse no solo en términos del imperativo de la paz; también pueden defenderse macroeconómica y socialmente si se tiene en cuenta el impacto positivo que tendrían en el marco de la crisis que actualmente vive el país, al estimular la producción económica en el campo e impulsar la reducción de la pobreza y las brechas sociales que allí persisten. Estos beneficios hacen parte del denominado “dividendo de la paz”, reconocido también por la Misión para la Transformación del Campo (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

La cuarta conlleva la reestructuración del gasto público. Si avanzara el proceso de construcción de una paz estable y duradera, tal proceso debería acompañarse, entre otras medidas, de una reducción gradual programada del gasto en seguridad y defensa, hoy situado en un nivel que bordea 3,5 % del PIB, para llevarlo a los niveles promedio de la Región que se sitúan en el 2,2 % del PIB. De esa manera, en tendencia se liberaría algo más de un punto del PIB que también podría contribuir a financiar con recursos frescos la implementación.

Los recursos del PGN exigen un estricto seguimiento. Se requiere entonces especificar la asignación de nuevos recursos y la priorización de los ya existentes tanto en el Plan Plurianual de Inversiones del PND a nivel de sector, programa y proyecto, como a nivel de la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación, de tal forma que se definan anualmente los recursos en los rubros de funcionamiento e inversión que se orienten al AF. El “trazador presupuestal para la paz” (Ley 1955 de 2019, art. 220), siendo una figura importante para la programación y el seguimiento presupuestal, no logra aún cumplir esa función; por lo pronto, ha derivado en instrumento de la simulación de la implementación, replicando la imputación de obligación de financiación de gasto ya existente antes del Acuerdo a su implementación, lo cual contraría por cierto un concepto de planeación, en cuanto actualmente se procede a la inversa. A las instituciones del Estado se les pregunta qué de su presupuesto puede ser imputado al Acuerdo de paz, y no al contrario: qué se debe presupuestar, según los requerimientos de lo pactado.

Los recursos propios de los municipios y la coordinación presupuestal

Para la mayor parte de los municipios rurales del país la principal fuente de generación de recursos propios es el impuesto predial. Las bondades de estos recursos se asocian con sus posibilidades de manejo autónomo y con el soporte presupuestal que pueden brindar a los procesos participativos que se desarrollen en los territorios. También ha sido demostrada la correlación existente entre el incremento de los ingresos por predial en términos per cápita y la disminución de la pobreza multidimensional. Este impacto se ha considerado mucho mayor que aquel generado por el Sistema General de Participaciones. El impuesto predial también puede funcionar como un dispositivo que incentive el buen uso del suelo, al tiempo que implica acciones de formalización de la tenencia de la tierra.

Implementar y actualizar el Catastro Multipropósito definido en el AFP constituye, entonces, una condición fundamental para mejorar los ingresos municipales y fortalecer el flujo de recursos destinado a la implementación de los PDET en un contexto de autonomía y mayores posibilidades democráticas. Estos impactos democráticos trascienden el plano político y se

ubican también en el ámbito económico y social, pues los efectos esperados se asocian con el cierre de brechas en la tenencia de la tierra.

Los cálculos sobre el incremento que podría observarse en los ingresos municipales gracias a un aumento y una mejor gestión del impuesto predial son claros: “(...) si se supone un ajuste del 10% por infravaloración promedio en el avalúo catastral en los aproximadamente 10 millones de predios que están bajo la jurisdicción del catastro del IGAC, lo dejado de recaudar es, en promedio, 720 mil pesos por predio si se cumple el umbral mínimo del 60% del valor comercial establecido por la ley, lo que para el total representa un potencial de \$7,2 billones de pesos” (Departamento Nacional de Planeación, 2015: 357).

En esta misma línea Garay (2020) propone aumentar las tarifas nominales del impuesto predial al 10 por 1000 del avalúo catastral, y al 14 por mil en un periodo de dos años. Este ajuste permitiría aumentar los ingresos municipales del país en \$4,5 y \$5,8 billones, respectivamente. Las tarifas y su vigencia deben ser definidas por los Concejos Municipales en un rango que varía entre el 1 y el 16 por 1000. Según el autor, “la reforma propuesta del impuesto predial contribuiría a mejorar el bajo esfuerzo fiscal a nivel municipal –medido como el recaudo municipal por habitante– que caracteriza a un gran número de municipios del país, y que de no alterarse este patrón se tenderían a profundizar brechas intermunicipales al punto que una gran mayoría de municipios con bajo esfuerzo fiscal local dependerían crecientemente de las transferencias de parte del Gobierno central, para poder adelantar políticas sociales de bienestar y proyectos prioritarios para el desarrollo local y regional” (p. 1).

El análisis presentado hasta este punto muestra que las alternativas presupuestales más adecuadas para financiar los PDET recaen fundamentalmente sobre el Presupuesto General de la Nación (incluido un reformado Sistema General de Participaciones) y los recursos propios de los municipios, pues estos constituyen los mecanismos de financiación más estables, con mayor potencial de crecimiento y con mejores perspectivas de manejo autónomo e incidencia democrática. Sin embargo, el Documento Conpes 3932 de 2018 previó también como fuentes de financiación de la implementación del AFP

los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, las inversiones realizadas por el sector privado y los aportes de la cooperación internacional.

Aunque pueden ser recursos complementarios valiosos, estas fuentes no deberían ser las más importantes en el marco de la propuesta presentada a lo largo del documento. Estas serían las razones:

En cuanto a los recursos provenientes del SGR, estos son fluctuantes, pues dependen de los precios internacionales de las materias primas, del no agotamiento de los recursos naturales explotados, de la valoración de su impacto ambiental y de las resistencias y conflictos sociales que se producen en contra de los procesos extractivos en los territorios. Este último elemento resulta clave en la perspectiva defendida en la primera parte del documento: la conflictividad territorial provocada por la extracción de materias primas explica por qué en el país se han adelantado consultas populares que han frenado proyectos extractivos que dejaban regalías de por lo menos \$250.000 millones. De los 1.122 municipios del país, en por lo menos 92 se han impulsado consultas, según cifras de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado. De ellas, han prosperado nueve, se han suspendido seis y otras 54 estaban en trámite hasta la nueva jurisprudencia de la Corte Constitucional que les quita a los entes territoriales la potestad de frenar dichos proyectos extractivos¹⁶.

Por su parte, los recursos aportados por el sector privado y la cooperación internacional se caracterizan por su dispersión y por la falta de claridad de cómo los proyectos que financian se articulan con las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación y resultan ser coherentes con los principios y objetivos más amplios del Acuerdo de Paz. Aunque son recursos que,

16

No obstante, vale la pena mencionar que: “Los recursos de regalías deben ser canalizados por medio del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD-PAZ. Sin embargo, además de los problemas de inestabilidad anotados, es posible hablar de un proceso de desfinanciamiento del Acuerdo, pues si se tiene en cuenta que la estimación promedio anual establecida en el Documento Conpes 3932 de 2018 indica que cada año el SGR debe aportar como mínimo \$1,2 billones entre 2017 y 2031, un análisis de los Planes Bianuales de Regalías muestra que en el periodo 2017-2020 podría configurarse un faltante de alrededor \$2,4 billones” (Mora, 2020: 35).

como en el caso de los provenientes de la cooperación internacional, han sido importantes para la realización de pequeños proyectos, en todo caso, su peso dentro de la estructura de financiación esperada, es más bien bajo (9 % del total). Hasta el momento, los recursos provenientes del sector privado son exiguos. Y lo serán, pues su participación está estimada en el 0,9 % del total de los recursos.

A pesar de ello, se propone que los recursos provenientes de estas fuentes de financiación estén sometidas a un estricto control participativo en los territorios. También que se garantice un aprovechamiento estratégico de los mismos en términos de una valoración de los impactos territoriales que provocan y de la cercanía o no de tales impactos con las pretensiones transformadoras y reparadoras que brindan fundamento a los PDET.

El aprovechamiento estratégico de estos dineros pasa por la adecuada puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz, creado mediante el Decreto 691 de 2017, a fin de que se convierta en el principal instrumento para administrar, coordinar, articular y focalizar “las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de la Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016 (...) Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes” (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017: 4).

Recomendaciones generales: CONPES para la reconducción de los PDET

Como se ha mencionado a lo largo del texto, según el AFP, los PDET tienen como principal objetivo “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (p. 21), mientras que los PATR se comprenden en el marco del AFP como los instrumentos que construidos participativamente cumplirían con los objetivos de los PDET (p. 22). Visto de este modo, los PDET representarían un instrumento de planificación central en el logro de los objetivos de la reforma rural integral, a través de los cuales deberían articularse las diferentes políticas del punto 1, siendo los PATR los que permitirían su operación.

Sin embargo, lo que actualmente se reporta como implementación de los PDET termina, a efectos prácticos, reducido (erráticamente) a los PATR y a algunas “hojas de ruta”, con todas las limitaciones técnicas y de planificación que implica el haber sido diseñados sin un norte claro que apuntara a una verdadera transformación regional y sin la debida armonización con los demás instrumentos de la reforma rural integral.

Aunque son múltiples los instrumentos y herramientas aportados por el AFP para lograr sus propósitos de reducción de pobreza, erradicación del analfabetismo y reducción de brechas, entre otros, se puede identificar la necesidad de una clara interdependencia de estos, desde aquellos de carácter nacional hasta aquellos que apuntan a obtener resultados en el orden territorial. En esta vía, lo esperable era haber centrado esfuerzos inicialmente en la construcción de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI), pues eran estos los encargados de trazar la ruta de política sectorial y así organizar y enfocar la provisión de bienes y servicios públicos a las poblaciones rurales y rurales dispersas, y del mismo modo los instrumentos que tuvieran un enfoque regional o territorial deberían estar en armonía con los lineamientos no solo de política de los PNRRI, sino también con los referidos a su financiamiento.

En detrimento de una planificación acorde con las prioridades del AFP, en estos primeros años de implementación no ha sido posible finiquitar la construcción de los PNRRI, estando pendiente incluso uno fundamental: el

de la “Formalización masiva de la propiedad”, que podría ser el que representara los objetivos más ingentes y robustos de la reforma rural integral y aportara a los logros y las metas más estructurales. Esto nos plantea un escenario de construcción de los PDET en el que se partió de un trasfondo de incertidumbre frente a la participación sectorial real, sin techos presupuestales definidos y sin metas que se articularan a los PNRRI. En palabras coloquiales, el (limitado y distorsionado) ejercicio de construcción participativa de los PDET se cimentó sobre la esperanza de comunidades campesinas y pueblos étnicos, sin que mediara el principio de realidad que se espera de toda acción pública.

El resultado de hoy resulta ser un conjunto de 32.808 iniciativas en 16 subregiones, recogidas de entre las necesidades más sentidas de las comunidades, que –si bien legítimas y fundamentadas– no cuentan aún con una ruta clara de implementación, ni con certezas sobre su funcionamiento y operativización y que debido a esto terminan siendo parte de la contabilización de acciones de oferta social tradicionalmente prestada por las entidades de gobierno. De aquí, preguntas como las siguientes: ¿Cómo transformar las realidades sociales, culturales y económicas de las regiones más pobres y abatidas con las estrategias estatales históricamente implementadas? y ¿por qué no hacer uso pleno de las herramientas brindadas por el AFP para reestructurar la operación del Estado? Las respuestas a estos interrogantes deben ser vértice para repensar la forma en que han venido siendo implementados no solo los PDET sino otros instrumentos de planificación del AFP.

La centralidad de los PDET ha sido señalada por los diferentes documentos de propuesta construidos por el CEPDIPO y contenidos en este libro. En el caso de la propuesta de lineamientos para la construcción de un capítulo específico de paz en el PND 2018-2022, se estimó necesario destinar un apartado claramente definido para los PDET y sus puntos de articulación con los demás instrumentos de la reforma rural integral; por otra parte, en el documento de propuesta para la actualización del Plan Marco de Implementación se señaló la importancia de incluir en la nueva versión del PMI un capítulo de exclusivo de PDET en el que se definieran lineamientos y recomendaciones para su implementación, siempre en vía de la

reorientación de la política actual hacia la recuperación de las estrategias y objetivos del AFP.

En consecuencia con la necesidad de incluir e integrar una estrategia de implementación de los PDET como parte esencial de los instrumentos de planificación reseñados, se requiere un ejercicio de planeación y de construcción de lineamientos estratégicos, por una parte, para articular los PDET a los diferentes instrumentos del AFP y, en especial, a los de la reforma rural, y por otra, para lograr un esquema de priorización, un aprestamiento institucional y un financiamiento viables y coherentes con el propósito de transformación del campo. Siendo este un ejercicio robusto, que supone acuerdos institucionales y rutas de operativización, se propone la construcción de un documento de política pública que sea aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. Somos conscientes de los límites de los componentes CONPES, pero dadas las condiciones actuales de la implementación territorial es preciso producir un “golpe de timón” que contribuya a reencauzar el proceso por la senda del Acuerdo.

Para aportar elementos al diseño y estructuración de un CONPES para los PDET se proponen lineamientos organizados en las diferentes fases del ciclo de política pública: a. planeación y programación, b. implementación y c. seguimiento y monitoreo, sin perjuicio de la propuesta de reorientación conceptual presentada en este documento, la cual –se considera– puede ser integrada a la redefinición de la política en los términos presentados por el AFP.

Ciclo de planeación y programación de la política

- *Articulación e integración de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral.* Ante las deficiencias en la adopción de la totalidad de los PNRRI se requiere, por una parte, acelerar la formulación y aprobación de los faltantes y, muy especialmente, del de “Formalización masiva de la propiedad”, y por otra, planificar una sincronización de las estrategias, acciones, líneas de política e inversiones de los PNRRI, que ya fueron adoptados, con las metas, proyectos, obras e inversiones públicas previstos en cada subregión, de cara a su

articulación. El documento CONPES para los PDET deberá dar lineamientos y recomendaciones de política para hacer efectiva esa integración de los dos tipos de instrumentos.

- *Balance y diagnóstico de la implementación de los PATR en cada subregión.* Como todo documento de política pública que se estructure en un CONPES, las definiciones que se estimen necesarias deberán ser producto de un diagnóstico o balance sobre el estado de la implementación y de las necesidades más apremiantes de política. En este sentido, se recomienda que el resultado de los balances que deberán ser realizados para la actualización del PMI y para la construcción de un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el próximo Plan Nacional de Desarrollo sea insumo esencial del diagnóstico CONPES. Adicionalmente, se recomienda incluir un componente participativo de las comunidades campesinas y étnicas de las 16 subregiones que brinde elementos para la contextualización del balance desde el punto de vista de los beneficiarios de la política. Dicho diagnóstico deberá recoger además las complejidades territoriales particulares para cada subregión, máxime cuando en los documentos PATR firmados apenas si se esbozan algunos elementos que requieren de mayor profundidad y complejidad. De manera general, se esperaría como contenidos mínimos del diagnóstico: a. Conflictos por uso del suelo; b. Conflictos sociales, laborales y culturales; c. Características económicas y productivas, y d. Conflictos sociopolíticos.
- *Reclasificación de iniciativas que apunte al enfoque transformador de los PDET.* Como se detalló en el apartado de este documento referido a los objetivos y situaciones específicas de los PDET en correspondencia con el AFP, es necesario dar un marco estructurador al conjunto de iniciativas actuales pendientes de implementación y definir unos derroteros conceptuales para la operación. De esta manera, se requieren un análisis y una reclasificación a partir de su carácter transformador. Una posibilidad es hacer confluir

las iniciativas en los objetivos de los PDET, tal y como fueron planteados en el AFP: a. Bienestar y buen vivir; b. Promoción de la riqueza pluriétnica y multicultural; c. Desarrollo de la economía campesina y familiar; d. Integración regional; e. Promoción organizativa de las comunidades, y f. Reconciliación.

- *Priorización de las metas de formalización de la propiedad y acceso a la tierra en el esquema de operación de los PDET.* En los documentos de propuesta y recomendaciones presentados por el CEPDIPO ha sido reiterado el llamado a reconocer la centralidad de la formalización de la propiedad y el acceso a tierras de las comunidades tanto campesinas como étnicas, atendiendo a la priorización de este tópico en el AFP y a su potencia transformadora de los territorios rurales y las condiciones de vida de sus habitantes. De igual manera, en este caso es importante que se dé un lugar visible a los temas de formalización de la propiedad en el documento CONPES de los PDET, más aún cuando el AFP además de trazar la meta total de siete millones de hectáreas formalizadas en los siguientes 10 años luego de su firma, planteó que para los PDET esta meta debería tener resultados dentro de los siguientes 7 años (p. 14), es decir, se dio prevalencia a la implementación del ordenamiento social en las zonas PDET. En el mismo sentido, respecto de los 3 millones de hectáreas del Fondo de Tierras.
- *Establecimiento de líneas base e identificación de universos de atención y metas de cumplimiento.* Una de las principales falencias en los diferentes instrumentos de planificación del Acuerdo Final ha sido no contar con estimaciones claras sobre los universos susceptibles de intervención y una proyección anual para su cumplimiento. Realizar este ejercicio de programación para los PDET permitiría: a. Organizar tanto recursos como acciones logrando una planeación soportada en evidencias; b. Permitir y facilitar una implementación progresiva en las zonas de intervención, y c. Brindar herramientas para el seguimiento y monitoreo de la implementación.

- *Recuperación de los preceptos orientadores de los PDET.* En el mismo sentido en el que se ha planteado el espíritu de este documento, la política y los recursos orientados a PDET deben recuperar los propósitos centrales de la reforma rural integral, esto es, reconceptualizar las definiciones de política de acuerdo con lo dispuesto en el AFP. Por ejemplo, para ofrecer un norte conceptual en la definición del territorio resulta importante tener en cuenta su multidimensionalidad material y social, así como para comprender sus transformaciones es necesario remitirse a los modos de uso y formas de ocupación y a las relaciones que de estas se derivan. Solo una redefinición de los principios de los PDET, de su orientación a la transformación regional y de la centralidad de la diversidad de factores territoriales, en términos de lo planteado por el AFP, logrará reencontrar una implementación que cumpla con las expectativas de las comunidades.
- *Lineamientos transversales de política que superen la operativización de las iniciativas PATR e impulsen el cierre de brechas.* Recogiendo las anteriores propuestas orientativas para la construcción del CONPES, resulta perentorio un ejercicio de rediseño en los PDET que brinde una mayor claridad y amplitud para comprender el sentido de estos instrumentos no como la simple puesta en operación de iniciativas ciudadanas de diversa índole, sino con la identificación de derroteros claros para la implementación, que comprenda el carácter de las regiones y sus patrones potenciales de transformación.
- *Costeo por sectores y por subregiones.* Actualmente, pese a que algunos PATR propusieron un techo de presupuestación y de que se buscaba que la hojas de ruta dieran cuenta clara del financiamiento de los PDET por subregión, el Gobierno Nacional no cuenta con un estimado detallado del monto de los recursos al que ascendería la financiación de los PATR. Se requiere que para la elaboración del apartado de costos del documento CONPES se realice un trabajo de costeo por parte de los diferentes sectores que, de

acuerdo con su experticia, logre un cálculo general y subregional de las iniciativas ciudadanas, hoy convertidas en compromisos de gobierno.

- *Programación anualizada de inversiones y acciones.* En consecuencia, del costeo realizado se esperaría que, teniendo como soporte la capacidad de ejecución por sectores y la participación de las diferentes fuentes de financiamiento, se programara anualmente el grado de inversiones por subregión, en contraste, por supuesto, con la actualización del capítulo de presupuesto del PMI.
- *Construcción y reglamentación de un esquema de coordinación nación-territorio.* El Decreto 893 de 2017 definió en su artículo sexto la necesidad de armonizar y articular los diferentes planes tanto nacionales como territoriales; de la misma manera, en su artículo 7 definió que sería la Agencia de Renovación del Territorio la que dirigiría la construcción, revisión y seguimiento de los PATR y coordinaría la estructuración y la ejecución de estos con las entidades nacionales, territoriales y autoridades tradicionales. Sin embargo, aún no es claro el esquema de coordinación nación-territorio, ni los criterios de aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad en el caso de los PDET, por lo que se requieren mayores claridades al respecto y la posible reglamentación de este esquema, como, por ejemplo, lo fue la expedición y aplicación del Decreto 2460 de 2015 para la política de víctimas.
- *Lineamientos para el uso y dinamización de fuentes de financiamiento del AFP.* Las falencias en la disponibilidad de fuentes como la cooperación internacional, el Sistema General de Participaciones y los recursos propios de las entidades territoriales, que han sido propias de la ejecución presupuestal de la implementación del AFP, se manifiestan también en la implementación de los PDET. Se requieren lineamientos que evalúen la participación real y efectiva de cada fuente de financiamiento, y que promulguen la necesidad de avanzar en la reglamentación faltante para dinamizar dichas fuentes. Por otra parte, en el caso particular

del Presupuesto General de la Nación, lo que se requiere es un análisis, adecuación y clasificación de los proyectos de inversión que efectivamente contienen objetivos, productos y actividades que sean concordantes con la finalidad de los PDET y con las iniciativas ciudadanas.

Como se señaló en el apartado de propuestas para la financiación de los PDET, las fuentes del SGR, la cooperación internacional, el sector privado y los recursos propios de las entidades territoriales no se corresponden con un plan de financiamiento estable, suficiente y autónomo. De esta forma se propone que en el escenario de construcción del CONPES para los PDET se analicen estrategias que puedan blindar financieramente la implementación durante su vigencia. Entre ellas, como ya se dijo, se consideran cuatro: a. una reforma tributaria con énfasis en el recaudo de impuestos a la riqueza, los dividendos, las herencias, y los activos que se encuentran en paraísos fiscales; b. flexibilizar el ajuste fiscal acudiendo al artículo 11 de la Ley 1473 de 2011 (“En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal”); c. emisión de dinero o concesión de un préstamo del Banco de la República, en el marco de la Ley 31 de 1992; d. reestructuración del gasto público

Finalmente, respecto a la forma de garantizar la participación efectiva de los recursos propios de los municipios, es importante analizar la capacidad fiscal de los municipios PDET, los cuales en su mayoría son entidades dependientes de recursos nacionales. La generación de recursos propios está condicionada principalmente por el recaudo del impuesto predial; de aquí que el catastro multipropósito requiera presentar avances en su actualización e implementación.

Ciclo de implementación de los PDET

- *Ritmo de implementación acorde con los tiempos programados en el PMI y en los planes nacionales.* Tanto en el ciclo de programación como en el de implementación resulta esencial que exista sincronía entre los horizontes de los productos de los PDET del PMI y los

tiempos de implementación de los proyectos, programas, obras y bienes públicos que materializaran su implementación. Para esto, es importante contar con los resultados de actualización y ajuste del PMI, en los que se esperaría un capítulo de PDET y un módulo especial para la definición de indicadores y metas trazadoras por subregión.

- *Implementación con enfoque centrado en la participación ciudadana.* En el AFP se definió que la participación ciudadana debe ser el fundamento de todos los acuerdos, esto es, tanto la participación en general de la ciudadanía, como –en específico– en los espacios para la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas en los territorios, lo cual además se constituye en garantía de transparencia (p. 7). El Decreto 893 de 2017, en su artículo 5, señaló la obligatoriedad de garantizar la participación ciudadana efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio en los diferentes niveles (elaboración, ejecución, actualización y seguimiento). Y aunque se realizaron ejercicios de construcción participativa de los PDET, en la fase de implementación el carácter de la participación ciudadana se ha debilitado. Es importante, en consecuencia, crear lineamientos que aseguren y posibiliten la participación ciudadana en la implementación, definiendo el alcance, la incidencia, los momentos y los productos de la misma.

De acuerdo con el punto 2.2.5. del AFP el control ciudadano es central en el proceso construcción de paz, la democratización de la gestión pública y la transparencia en las inversiones en el marco del AFP. En este sentido, se recomienda el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas que acompañen la implementación de los PDET en cada una de las subregiones, las cuales puedan entrar a hacer parte del Plan Nacional de Veedores previsto en el AFP.

- *Transversalización de los enfoques de género y étnicos y su sincronización con el enfoque territorial para una implementación integral.* Tanto el AFP como el mismo Decreto 893 de 2017 reconocieron la importancia del carácter multicultural de los territorios.

En la misma vía, definieron parámetros para la participación de los pueblos étnicos, tanto como para la prevalencia que debería darse al enfoque de género de manera transversal en la implementación; sin embargo, la incorporación de estos enfoques aún se mantiene como uno de los principales retos en el desarrollo de las políticas territoriales. Se requiere que existan definiciones consecuentes con el AFP y con el decreto mencionado para brindar mayores herramientas a los diferentes sectores y garantizar, así, el respeto por los enfoques, reduciendo a cero la acción con daño que pueda derivarse de la aplicación de políticas que no sean sensibles a las características sociales, poblacionales y culturales.

- *Implementación de los PDET integrada con el Punto 4 en los territorios PNIS.* La articulación a la que se ha hecho referencia en este documento debe trascender de la armonización de los instrumentos de la reforma rural integral para integrarse con otros instrumentos del AFP con los que se encuentre necesidad de coordinación en los territorios rurales, en especial aquellos relativos a la sustitución de cultivos de uso ilícito dada la magnitud de afectación social, cultural y económica del fenómeno sobre los territorios y la necesidad de interacción concurrente de los puntos 1 y 4 del AFP en las realidades regionales.

Ciclo de seguimiento y monitoreo

- *Definición de un esquema específico de seguimiento y evaluación por subregión y en perspectiva general.* El AFP previó la necesidad de definir un sistema de seguimiento en el que se definan niveles local, regional y nacional (punto 1.2.6. del AFP), sin embargo, actualmente, este sistema no está creado y los reportes de las inversiones y obras PDET se encuentran dispersos en los diferentes sectores del Gobierno Nacional; de la misma manera, las entidades territoriales tampoco cuentan con un mecanismo de reporte que centralice el nivel de avance tanto de política, como de bienes y servicios públicos en el marco de los PDET.

- *Participación ciudadana en el seguimiento, monitoreo y fortalecimiento del control social.* Como ya se ha mencionado anteriormente, la participación ciudadana es fundamental en el desarrollo de los PDET y, por tanto, debe estar presente en los tres ciclos de política. De esta forma, es importante, por una parte, definir los mecanismos de monitoreo en cuyo marco podría ser efectiva la participación ciudadana y, por otra, fortalecer los mecanismos de veeduría ciudadana como es señalado en el punto 2 del AFP.
- *Componente especial de los PDET en el SIPO.* Siendo el SIPO el mecanismo o sistema de seguimiento oficial de la implementación del AFP y los PDET un instrumento central, multisectorial y multiterritorial de la reforma rural integral, se recomienda construir un módulo de seguimiento especial de los PDET en el que se incorpore tanto el seguimiento a las iniciativas de cada subregión y el logro de metas, como su financiamiento y la participación de las diferentes fuentes presupuestales disponibles. De igual manera, y de manera complementaria, se recomienda que en el Sistema de Rendición de Cuentas para la Implementación del Acuerdo de Paz, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, cada entidad reporte de manera periódica en sus informes un capítulo de gestiones, recursos, beneficiarios atendidos y acciones orientadas a la implementación de los PDET en cada subregión.

Las recomendaciones presentadas buscan aportar lineamientos que permitan la efectiva reorientación de los PDET desde el punto de vista de su planificación, implementación y seguimiento. En términos generales, el ejercicio de construcción de un documento CONPES de los PDET por parte de los diferentes sectores de gobierno, además de generar espacios reflexivos sobre una reconducción de las acciones hasta ahora implementadas, permitiría la articulación de las agendas institucionales y los presupuestos nacionales y territoriales en la búsqueda de una mayor integralidad en el cumplimiento del AFP. De manera central se destacan como principales necesidades una mayor participación ciudadana y control social en las fases de implementación y seguimiento, así como la priorización de un costeo más detallado de los PDET por subregión y la dinamización de sus fuentes de financiamiento.

Bibliografía

ACUERDO FINAL DE PAZ PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016). Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO ART (2020A, JULIO). Documento sobre Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?id=250>

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2021). *Las “hojas de ruta” de los programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET). Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de paz*. Bogotá: CEPDIPO. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/las-hojas-de-ruta-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-critica-a-una-metodologia-para-el-falseamiento-del-acuerdo-de-paz/>

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2020). *Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz*. Bogotá: CEPDIPO. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/falsos-pdet-del-gobierno-duque/>

CORTE CONSTITUCIONAL (2021). Comunicado 18 de 21 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMGpdf/20210618_comunicado18-corte-constitucional.pdf

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2017). *Decreto 691 de 2017 “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2016). Manual Plan de Ordenamiento Departamental. Bogotá: DNP. Recuperado en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20Plan%20de%20ordenamiento%20departamental.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2016). *Plan Marco de Implementación*. Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (2005). *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Recuperado en: <http://www.fao.org/3/ak228s/ak228s.pdf>

FALS BORDA, O. (2001). Kaziya. Registro del reciente despertar territorial en Colombia. En Pachón, D. *Orlando Fals Borda. Socialismo raizal y el ordenamiento territorial*. Bogotá: Desde Abajo, pp. 123-197.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2020). El enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

GARAY, L. (2020). Reforma del impuesto predial como medida emergente ante la crisis por el COVID-19. Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/reforma-del-impuesto-predial-como-medida-emergente-ante-la-tesis-por-el-covid-19/>

MASSEY, DOREEN (2008), *HACIA UNA NUEVA GEOMETRÍA DEL PODER*. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.

MATUS, CARLOS (2007). *Teoría del Juego Social*. Lanús: Universidad Nacional de Lanús.

MATUS, CARLOS (1998). *Adiós, Señor presidente*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

MATUS, CARLOS (1995). *Chimpancé, Machiavelli y Gandhi: estrategias políticas*. Caracas: Fondo Altair.

MATUS, CARLOS (1972). *Estrategias y Plan*. México: Siglo XXI.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2021). *Marco fiscal de mediano plazo 2021*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MORA, A.F. (2020). *Las pretensiones del Estado: cambiar para seguir igual*. Cuaderno de la Implementación No. 3. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

MORA, A.F. (2020A). *El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: simulación, impactos e inconsistencias*. Documento de Trabajo No. 18. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

MULLER, (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2017). Decreto ley 893 de 2017 por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

PUELLO-SOCARRÁS, J.F. (2019). ¿Gobernanza y Nueva Gestión Pública para la Paz? Reflexiones sobre Ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final, en Estrada Álvarez, J. (ed.) *El Acuerdo de Paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Bogotá: CEPDIPO - Gentes del Común | Buenos Aires: CLACSO, pp. 289-312.

- PUELLO-SOCARRÁS, J.F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Revista de Ciencia Política* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) No. 3, pp. 65-102.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2011). Colombia rural. *Razones para la esperanza*. Informe nacional de desarrollo humano. PNUD, Bogotá.
- RIMISP - CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL (2016). Lineamientos conceptuales y metodológicos. Recuperado en: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1550590727Informe-POTModernos.Lineamientosconceptualesymetodologicos.pdf
- SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- SANTOS, M. (2008). *Por uma outra globalização do pensamento único à consciencia universal*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- TAPIA, L. (2010). El Estado en condiciones de abigarramiento, en: García Linera, Á., Prada, R., Tapia, L. y Vega, O. *El Estado. Campo de Lucha*. La Paz: CLACSO, pp. 97-128.
- TRUJILLO, A. (2014) Autonomía local: una diferencia entre la paz y la guerra, en Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE). *Descentralización en-clave de paz*. Bogotá: RINDE. Serie Rutas para La Paz, pp. 27-42.





**ANÁLISIS DEL TRAZADOR
PRESUPUESTAL PARA
LA PAZ. BASES PARA
SU REDEFINICIÓN**

Introducción

El presente capítulo desarrolla el análisis de la información dispuesta en el Trazador Presupuestal para la Paz - TPP, instrumento incorporado por medio del artículo 220 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022.

El anexo de construcción de paz dispuesto en el proyecto de presupuesto anual 2020 y 2021 si bien registra la identificación de la programación anual de los gastos de funcionamiento e inversión por parte de las entidades del orden nacional para la implementación por punto del Acuerdo Final de Paz (AFP), no especifica la programación de recursos por pilares y estrategias ni por de proyectos de inversión, siendo así una programación indicativa toda vez que no refleja la totalidad de la planeación requerida para la implementación.

Adicionalmente, es una limitación que este anexo no quede incluido en la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación (PGN) y que el seguimiento a la ejecución solo sea viable a nivel de los proyectos de inversión dispuestos en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

De otra parte, tampoco se especifica cómo se llevará a cabo la programación y el seguimiento de los recursos que ingresan al Fondo Colombia en Paz, el cual se fondea en un 99 % con recursos del PGN, ni es posible, haciendo uso de este instrumento, practicar un seguimiento de otras fuentes de financiación del AFP diferentes al PGN, como el Sistema General de Regalías (SGR).

Como antecedente del Trazador Presupuestal para la Paz, respecto a la identificación de recursos y fuentes de financiación del AFP, el documento CONPES 3867 de 2016 “Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto” definió que se crearía una codificación especial para los rubros de inversión asociados al posconflicto. Así, se incorporó dentro del SUIFP un clasificador de política transversal para el posconflicto, cuyo principal referente es la estructura programática del Plan Marco de Implementación (PMI). Ese clasificador comenzó a implementarse desde 2017, permitiendo asociar los proyectos de inversión a nivel de punto y pilar del

PMI en el banco de proyectos del Departamento Nacional de Planeación, permitiendo monitorear los avances financieros en el SPI del SUIFP.

El artículo 220 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022, vinculó la denominación Construcción de Paz para el seguimiento de la asignación y ejecución de los recursos de inversión del TPP. No obstante, tal y como lo evidencian los informes de seguimiento de la Contraloría General de la República CGR, esta codificación ha presentado inconsistencias en cuanto a la asociación de proyectos, toda vez que aproximadamente una tercera parte de estos no se corresponde con los productos del PMI.

El CONPES 3867 de 2016 también recomendó incluir un marcador en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación tanto para gastos de funcionamiento como de inversión. Así mismo el Conpes 3932 de 2018 incluye entre sus líneas de acción “Hacer los desarrollos necesarios en el SIIF-Nación para asegurar el seguimiento periódico a los recursos de funcionamiento para la implementación del Acuerdo Final, teniendo como referente los compromisos del PMI y, dar lineamientos institucionales dirigidos a entidades nacionales y territoriales para el reporte periódico en los sistemas”. No obstante, esta recomendación aún no ha sido implementada.

Este capítulo se estructura, en las siguientes secciones:

- i) un contexto del Trazador Presupuestal para la Paz en donde se muestran los antecedentes financieros y de planeación que inciden en el instrumento;
- ii) una segunda sección de diagnóstico del TPP, en la que se esbozan sus debilidades;
- iii) la tercera sección analiza la programación del anexo de construcción de paz para las vigencias 2020 y 2021, y iv) la última sección presenta un análisis detallado del seguimiento a la ejecución para el periodo 2017-2020 y a la programación de 2021, por punto y pilar del AFP con base a los reportes del SPI

del SUIFP, destacándose los principales avances y vacíos de la implementación desde una perspectiva presupuestal.

Del análisis del trazador para el periodo 2017-2021, se evidencian debilidades en cuanto a la especificación de aportes destinados a los productos del Plan Marco de Implementación, situación que se deriva del Componente de Paz del PND actual, el cual no contempló partidas específicas para las estrategias y pilares del AFP, ni se ajustó a lo establecido en el documento CONPES 3932 en cuanto a la necesidad de que dicho capítulo específico de paz incluyera:

- a. un Plan Cuatrienal de Implementación;
- b. seis subsecciones correspondientes a cada punto del AFP;
- c. indicadores del PMI correspondientes al periodo de gobierno;
- d. prioridades de género y pueblos étnicos;
- e. identificación de sectores y entidades adscritas responsables, según lo estipulado en el PMI;
- f. programación anual de los indicadores del PMI, y
- g. prioridades y metas de los PDET.

Contexto Financiero. Componente de Paz del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Trazador Presupuestal para la Paz

El AFP mediante el numeral 6.1.1. dispuso que el PMI contendría las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación. Así mismo el numeral 6.1.2. estableció que se promove-

rían mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se aportará a la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios enfocada hacia el fortalecimiento y desarrollo regional. En cuanto a los recursos de cooperación internacional, organismos multilaterales y sector privado (numeral 6.1.2. del AFP) se contempló que estos se agregarán a los fondos dispuestos por el Gobierno para la implementación.

Así las cosas, el PMI incluyó un costeo indicativo global de \$129,1 billones y montos para cada punto del AFP para un horizonte de 15 años. El 85 % de este monto se orientó a específicamente a la Reforma Rural Integral (RRI). Este ejercicio de proyección financiera realizado por el Gobierno basó su costeo en 179 productos derivados del PMI y categorizados por punto y por pilar. Para cada producto se determinó un tipo de intervención conforme a la siguiente clasificación:

- i)** Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial (170 municipios PDET).
- ii)** Municipios con presencia de cultivos ilícitos.
- iii)** Municipios con zonas rurales amplias
- iv)** Intervenciones Nacionales.

En este mismo documento se dispusieron seis fuentes de financiación para soportar dicho costeo: PGN (\$46,7 billones), SGP (\$47,7 billones), SGR (\$18,1 billones), Entidades Territoriales (\$4,3 billones), Cooperación (\$ 11,6 billones) y privados (\$1,2 billones).

No obstante, este escenario financiero fue frágil –toda vez que aún no se habían formulado los Planes Nacionales Sectoriales–, por lo que quedó consignado que las fuentes de financiación se revisarían cada cuatro años en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y a la luz de los resultados y los avances de la implementación.

Así mismo, en el capítulo de salvedades del componente FARC respecto al presupuesto establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017 se indicó que la suma proyectada de \$129,5 billones para ser ejecutado a 2031 era insuficiente, teniendo en cuenta que, por ejemplo, \$37,8 billones no son nuevos porque provienen del SGP y que a entidades territoriales sin capacidad financiera se les exigen \$5,5 billones¹.

Si bien se presentaron dos proyectos legislativos asociados a la reforma de la Ley 152 de 1994, necesaria para lograr la articulación de los diferentes mecanismos de planeación nacional y territoriales, así como para asignar competencias y recursos a las entidades territoriales para la implementación, estas iniciativas fueron archivadas por vencimiento de términos, lo que constituye un vacío jurídico que limita el cumplimiento de los estipulado en el AFP y lo ordenado por el Acto Legislativo 01 de 2016.

En cumplimiento del AFP el Gobierno formuló y adoptó el Conpes 3932 de 2018 sobre “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Entre otros aspectos, este Conpes determinó los siguientes lineamientos:

- i) “El DNP diseñará cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación, basadas en el PMI (una por cuatrienio), con los lineamientos sobre los contenidos de paz que deberán ser incluidos dentro del respectivo PND”;
- ii) “Cada una de las cuatro propuestas de Planes Cuatrienales de Implementación tendrá seis subsecciones, cada una correspondiente a cada punto del Acuerdo Final y, dentro de cada subsec-

1 El componente FARC de la CSIVI consideró que se debía establecer una regla que permitiera, por una parte, que los \$129,5 billones sean un piso de la asignación para la implementación del Acuerdo y, por otra, una revisión anual de los recursos que haga posible incrementar la cifra, teniendo en cuenta los escenarios de crecimiento económico y precio internacional del petróleo, con destinaciones específicas para el desarrollo de las acciones de la implementación, particularmente para la financiación de la Reforma Rural Integral y la reparación integral a las víctimas.

ción, se incluirán todos los indicadores del PMI y recursos correspondientes a ese periodo de Gobierno, incluyendo las prioridades de género y para pueblos y comunidades étnicas”.

Respecto a la identificación de recursos y fuentes de financiación, el documento CONPES 3867 de 2016 “Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto” definió que se crearía una codificación especial para la identificación de los rubros de inversión asociados al posconflicto. Así, se incorporó dentro del SUIFP un clasificador de política transversal para el posconflicto, cuyo principal referente es la estructura programática del Plan Marco de Implementación. Ese clasificador permite asociar los proyectos de inversión a nivel de punto y pilar del PMI.

No obstante, el denominado “Pacto de Construcción de Paz” presentado por el gobierno de Iván Duque en su PND 2018-2022 no incluyó la estructura temática del AFP ni especificó los recursos para los proyectos y programas, incumpliendo con lo establecido en el AFP y con los lineamientos del Conpes 3932 de 2018. Si bien el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 determinó, de un lado, que las entidades estatales del nivel nacional deberían identificar las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas para la implementación del AFP mediante un anexo en el proyecto anual de Presupuesto General de la Nación y que, de otro lado, el DNP identificaría estos proyectos de inversión, el alcance de este artículo es muy limitado, toda vez que no determina una especificación concreta por estructura programática del AF y por proyecto de inversión. Adicionalmente no se estipuló que este anexo quedara incluido en la ley anual de Presupuesto General de la Nación.

Este mismo artículo determinó también que: “El Departamento Nacional de Planeación por su parte deberá garantizar que los proyectos formulados para implementar las acciones con ocasión al Plan Marco de Implementación se encuentren alineados con la implementación de la Hoja de Ruta, sean identificados de igual manera con la denominación “Construcción de Paz”. De esta forma se vincula el seguimiento de la asignación y ejecución de los recursos de inversión a la codificación dispuesta mediante el Conpes 3867 de 2016.

Así las cosas, el panorama de financiación, presupuestación y seguimiento financiero del AFP del actual PND 2018-2022 presenta las siguientes limitaciones:

- a. Escaso control del Gobierno sobre fuentes de financiación, tales como: a. el Sistema General de Participaciones SGP, el cual corresponde a asignaciones fijas determinadas por la Ley 715 de 200; b. los recursos propios de entidades territoriales cuya asignación es competencia de dichas entidades y cuya dinámica depende de la reforma a la ley 152 de 1994; c. la cooperación internacional, fuente que depende de la voluntad de la comunidad internacional y de las normas de cada donante, y d) la inversión privada que depende de la reducción efectiva del conflicto y del éxito de la implementación del AF, según los supuestos del MFMP 2017. Estas fuentes representaron el 56 % del componente de paz del actual cuatrienio (Contraloría General de la República, 2018).
- b. El SGP se constituyó en la principal fuente de financiación del Acuerdo, aportando un 37 %. No obstante, esta fuente se dispuso sin surtir los trámites requeridos para orientar nuevas asignaciones que contribuyan a los propósitos y focalización territorial del AFP, o para ampliar su componente de propósito general y manejo autónomo por parte de las entidades territoriales.
- c. Si bien se estimó un monto de \$37,1 billones para financiar la implementación del AFP por cuatrienio, estos recursos se atomizaron en los diferentes pactos del PND y no se especificaron las asignaciones presupuestales por programas y proyectos, tal como está estipulado en el artículo 6 de la Ley 152 de 1994 (CEPDIPO, 2019a).
- d. No se anualizaron las asignaciones del componente de paz. En este sentido, dicho PND no incorporó la recomendación del Conpes 3932 de 2018 respecto a la inclusión de la programación anual de los recursos y metas de los indicadores del PMI en el PND. De esta forma, cada año el Departamento Nacio-

nal de Planeación (DN y el Ministerio de Hacienda deberían haber solicitado a los sectores los montos requeridos para financiar el PMI y, a su vez, los sectores deberían velar por que los recursos estén incluidos en su presupuesto.

- e. Sin bien el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 determina que se identifique la programación de recursos a través de un anexo en el anteproyecto anual del PGN y el seguimiento a través la codificación construcción de paz del SPI del SUIFP, dicha programación no se especifica en la ley de presupuesto que se sanciona cada año, quedando esta asignación de manera indicativa y la programación y seguimiento a potestad de los sectores y entidades
- f. Si bien el trazador presupuestal propuesto por el gobierno dispone la identificación de la programación anual de los gastos de funcionamiento e inversión por parte de las entidades del orden nacional para la implementación del AFP, es un instrumento limitado ya que solo permite monitorear los rubros de inversión del PGN por punto y pilar, sin contemplar la posibilidad de seguimiento en tanto estrategia del PMI.
- g. De otra parte, el mencionado trazador tampoco especifica como se llevará a cabo la programación y el seguimiento de los recursos que ingresan al Fondo Colombia en Paz, el cual se fondea en un 99 % con recursos del PGN.
- h. En cuanto el seguimiento a los avances físicos de la implementación, si bien el artículo 220 de la ley 1955 de 2019 determina que las entidades deben reportar periódicamente los avances de los indicadores en SIIPO, no se establece la obligatoriedad de la articulación entre los sistemas presupuestales y de avances de la implementación del AFP que den cuenta de la obtención de productos con dichos recursos.
- i. Las demás fuentes de financiación previstas para la implementación del AFP diferentes al PGN y SGP (SGR, recursos

propios de entidades territoriales, aportes del sector privado y cooperación internacional) no son cubiertas por el trazador de construcción de paz.

Diagnóstico de la implementación del Trazador Presupuestal para la Paz

A continuación se abordan las limitaciones que evidencia el TPP del actual PND frente al alcance temático y financiero del AFP y lo que efectivamente cubre dicho instrumento a nivel de programación, asignación y seguimiento a la ejecución de recursos:

- a. *La programación presupuestal dispuesta mediante el anexo de construcción de paz del proyecto de presupuesto anual del PGN no se vincula a la ley de presupuesto que se sanciona durante cada vigencia, quedando consignada solo en el proyecto de Presupuesto General de la Nación.* Se trata de una programación indicativa, toda vez que dicho anexo solo hace parte del anteproyecto de presupuesto anual y no está vinculada con ninguna sección de la ley de presupuesto que se sanciona luego de los respectivos debates. En este sentido, tanto la asignación como la ejecución de los montos queda a disposición de la capacidad y voluntad sectorial e institucional. Tampoco se incluye artículo alguno que vincule el anexo de construcción de paz del anteproyecto de presupuesto con la ley sancionada.
- b. *El TPP solo contempla las fuentes asociadas al PGN y al SGP, a pesar de que este último no ha sido reformado.* Así, quedan por fuera del monitoreo a través del trazador los recursos del SGR, los aportes del sector privado, la cooperación internacional y los recursos propios de las entidades territoriales, mientras que este seguimiento se atomiza en diferentes sistemas. Adicionalmente, el trazador de construcción de paz no registra los

recursos provenientes de los gastos de funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), los cuales son girados al Fondo Colombia en Paz principalmente para los programas del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS) y el programa de reincorporación.

- c. *Solo es posible el seguimiento de los rubros y proyectos asociados a la inversión del PGN, omitiendo los recursos de funcionamiento.* El CONPES 3867 de 2016 recomendó incluir un marcador en el SIIF-Nación. Así mismo el Conpes 3932 de 2018 incluye entre sus líneas de acción “Hacer los desarrollos necesarios en el SIIF-Nación para asegurar el seguimiento periódico a los recursos de funcionamiento para la implementación del Acuerdo Final, teniendo como referente los compromisos del PMI y, dar lineamientos institucionales dirigidos a entidades nacionales y territoriales para el reporte periódico en los sistemas”. No obstante, esta recomendación aún no ha sido implementada.
- d. *La identificación de montos y proyectos de inversión asociados al TPP evidencian falencias de calidad y fallas en el reporte de la información.* Según el informe de la Contraloría General de la República (2020), prevalece el subreporte de información y “en una tercera parte de los proyectos analizados no se encontró correspondencia entre los productos de esos proyectos y los productos del PMI. Por lo anterior, este reporte incompleto o inconsistente dificulta el seguimiento y control fiscal de los recursos del posconflicto” (p. 88).
- e. *El trazador no evidencia articulación con la plataforma SIIPO.* Si bien este sistema fue creado por el Gobierno mediante el Decreto 1829 de 2017 disponiendo el intercambio de información entre los sectores del Gobierno Nacional y una interoperabilidad de los sistemas que lo componen, su implementación ha sido atomizada y sus medidas aún no evidencian ningún tipo de articulación. En particular, es evidente la necesidad de la articulación de los indicadores y productos del PMI de la

plataforma con los sistemas de información, tales como SUIFP y SIIF, CICLOPE (de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional) y GESPROY (para el caso del Sistema General de Regalías).

- f. *La articulación del trazador con las denominadas hojas de ruta de los PDET aún es incipiente.* La baja dinámica de la viabilización técnica y financiera de las iniciativas PDET, sumada al escaso desarrollo de las denominadas *hojas de ruta*, no proporciona suficientes avances ni tampoco se ha dispuesto de manera explícita su articulación con el trazador. A la fecha, este recién incorporó en la codificación construcción de paz del SPI del SUIFP en la vigencia 2021 un nuevo pilar asociado al punto RRI denominado “1.99. Iniciativas PATR”, que diferencia los recursos que apalancarían las iniciativas PDET de los PATR.
- g. *El TPP no permite el seguimiento por estrategia del PMI.* Este instrumento solo indica recursos destinados a cada punto del AFP y entidad del nivel nacional en la programación de gastos de funcionamiento e inversión incluida en el “Anexo de Construcción de Paz” del proyecto de Presupuesto General de la Nación. De otra parte, el seguimiento a través de la codificación denominada construcción de paz del SPI del SUIFP solo permite identificar recursos por punto y pilar.

En este contexto, la siguiente sección desarrolla un análisis de:

- i) los recursos registrados en el trazador de paz a nivel de programación, los cuales son vistos a través de los anexos de construcción de paz incluidos en los proyectos de presupuesto de las vigencias 2020 y 2021 en cumplimiento del artículo 220 de la ley 1955 de 2019, y
- ii) las asignaciones y ejecución presupuestales de los recursos identificados en la codificación construcción de paz del SPI del SUIFP dispuesta para el seguimiento al trazador para el periodo 2017-2021, con énfasis en 2019 y 2020.

El análisis de la siguiente sección demuestra las limitaciones anteriormente expuestas, las cuales repercuten significativamente en el cumplimiento efectivo del alcance de lo acordado en AFP. Los vacíos en la presupuestación y asignación de los recursos del AFP originadas por la no articulación de instrumentos de planificación del país y los instrumentos del AFP posibilitan el sometimiento de lo acordado a la agenda gubernamental y conllevan el incumplimiento de metas trazadas.

Programación, asignación y ejecución de los recursos del Trazador Presupuestal para la Paz

El Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019) formuló en su análisis del PGN 2020 el concepto de *simulación contable*, el cual “se asocia a las inconsistencias y preguntas que arroja el Anexo de Gasto de Construcción de Paz (...) en términos de la sumatoria de dineros que técnicamente no deberían ser contabilizados, y de aquellos que desconfiguran o nada tienen que ver con el Acuerdo Final de Paz” (p. 9).

De igual forma se concluye que “En el campo de la paz, se advierte una desfinanciación global. Así mismo, se desechan los puntos claves de la Reforma Rural Integral y la Participación Política, para centrar los esfuerzos en simular la implementación de la Solución al Problema de Drogas de Uso Ilícito desconociendo los principios del Acuerdo y apelando a los imperativos de seguridad, estabilización y consolidación territorial que le brindan soporte a la política gubernamental de “Paz con Legalidad” (CEPDIPO, 2020: 31).

En esta perspectiva, como se argumenta a continuación, al analizar la programación y asignación de las partidas para la paz desde que inició la implementación y, en especial, en el actual Plan Nacional de Desarrollo, el trazador, además de ser un instrumento limitado y en desarrollo, contabiliza proyectos que no contribuyen de manera directa a los productos de Plan

Marco de Implementación del AFP, evidenciando problemas de asignación y de calidad del gasto orientado a la paz.

Análisis de la Programación del Anexo Construcción de Paz

En cumplimiento del artículo 220 de la Ley 1955 de 2019, los proyectos de presupuesto anual correspondientes a las vigencias 2020 y 2021 incluyeron un anexo denominado Construcción de Paz en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) 2020 y 2021. En general, en ambos anexos, se señalan recursos por punto del AFP y se detalla el monto por entidad. Sin embargo, no se especifican los recursos destinados a los diferentes pilares del AFP.

Las fuentes de financiación incluidas en dichos anexos son el PGN y el SGP. Esta última fuente, si bien presenta una posible coincidencia con el AFP, no incluye lineamientos para su asignación ni seguimiento, toda vez que no se ha surtido la reforma requerida que programe partidas adicionales para la implementación (tabla 1):

Ver tabla 1 en la página siguiente

El POAI 2020 proyectó \$9,8 billones para 2020, así: i) \$5,1 billones del PGN en 52 entidades del nivel nacional, y ii) \$4,7 billones del Sistema General de Participaciones-SGP-Gastos de Funcionamiento. El 99 % de los recursos del SGP (\$4,6 billones) se asociaron al punto 1 RRI, sin precisar entidad ni sector de destino.

Entre tanto, el POAI 2021 programó 10,7 billones: \$6,7 billones del PGN en 52 entidades del nivel nacional y \$4,0 billones del Sistema General de Participaciones-SGP-Gastos de Funcionamiento. El 99 % de los recursos del SGP (\$3,9 billones) se orienta al Punto 1 RRI, y en esta vigencia la proyección considera los recursos de los rubros de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general que estarían llegando a zonas rurales conforme a las asignaciones determinadas por la Ley 715 de 2001, los cuales no son recursos adicionales.

Tabla 1 Anexo Construcción de Paz (miles de millones)

Punto AFP	2020			2021		
	Funcio- namiento	Inversión	Total	Funcio- namiento	Inversión	Total
1. Reforma rural integral	5.221.817	2.051.258	7.273.075	4.081.962	3.993.558	8.075.520
PGN	567.348	2.051.258	2.618.606	139.785	3.993.558	4.133.343
SGP	4.654.469		4.654.469	3.942.177		3.942.177
2. Participación Política	2.760	11.727	14.487	16.970	629	17.600
PGN	1.177	11.727	12.904	1.357	629	1.986
SGP	1.583		1.583	15.613		15.613
3. Fin de Conflicto	463.451	1.417	464.867	431.782	255.722	687.505
PGN	463.247	1.417	464.664	431.696	255.722	687.418
SGP	204		204	86		86
4. Solución al Problema de Drogas	1.334.951	7.912	1.342.863	49.769	1.105.153	1.154.922
PGN	1.334.951	7.912	1.342.863	45.405	1.105.153	1.150.558
SGP				4.364		4.364
5. Víctimas del Conflicto	368.791	276.689	645.480	366.493	315.088	681.581
PGN	329.390	276.689	606.079	361.912	315.088	677.000
SGP	39.401		39.401	4.581		4.581
6. Implementación y Verificación	39.107	14.741	53.848	43.340	15.467	58.807
PGN	38.901	14.741	53.642	43.340	15.467	58.807
SGP	206		206			-
Total	7.430.877	2.363.744	9.794.620	4.990.316	5.685.617	10.675.935
PGN	2.735.014	2.363.744	5.098.758	1.023.495	5.685.617	6.709.112
SGP	4.695.863	-	4.695.863	3.966.821	-	3.966.821

FUENTE: POAI 2020 y POAI 2021.

Frente a la proyección de recursos para la Paz MFMP 2017, en relación con el PGN se programó alrededor del doble de lo estimado en dicho documento (\$2,3 billones) para la vigencia 2020 y alrededor de 2,7 veces en 2021, denotando los vacíos de apalancamiento por parte de otras fuentes de financiación dispuestas para la implementación.

A continuación, se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis de los anexos de construcción de paz incluidos en los proyectos de presupuesto del PGN vigencias 2020 y 2021, para cada uno de los puntos del AFP (tabla 2) (ver Anexo 1²).

Tabla 2 Comparativo Anexos Construcción de Paz (2020-2021)

Anexo de Construcción de Paz 2020 / ACP 2020	Anexo de Construcción de Paz 2021 / ACP 2021
Proyectos de Inversión	
ACP 2020	<ul style="list-style-type: none"> • El anexo relacionó 127 proyectos de inversión (41 de los cuales aportarían a territorios PDET) para la programación de estos recursos. Sin embargo, no se especifican los montos asociados a cada proyecto. • Alrededor de una tercera parte de estos proyectos son exclusivos para el posconflicto. • No se especificaron los recursos y proyectos a nivel de pilar o de los principales programas de la implementación del AFP.
ACP 2021	<ul style="list-style-type: none"> • El anexo relaciona 107 proyectos de inversión (35 de los cuales aportarían a territorios PDET) para la asignación de estos recursos. • Se avanza en la asignación de recursos por programa y subprograma; sin embargo, no se especifican los valores de los proyectos de inversión alineados en el anexo. • No se especifican los recursos y proyectos a nivel de pilar o de los principales programas de la implementación del AFP.

2 El Anexo 1 presenta el comparativo del Plan Operativo Anual de Inversiones para la Paz POAI correspondiente a los años 2020 y 2021 que se ha presentado en los Proyectos de Presupuesto General de la Nación PGN. La información allí contenida permite observar el presupuesto destinado a la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo según la entidad gubernamental responsable de su ejecución, distinguiendo los gastos de funcionamiento de los gastos de inversión. (Para una consulta de la información detallada, ver código QR al final del capítulo)

Reforma Rural Integral

ACP 2020

- En el Punto 1 RRI se programó un total de \$7,2 billones, \$2,6 billones del PGN, en 36 entidades, y \$4,6 del SGP.
- Más de la mitad de los recursos se asocia a oferta social del gobierno en proyectos no exclusivos para el posconflicto principalmente con cargo al Ministerio de Educación (10 %), al ICBF (8 %), a Fonvivienda (8 %), al Ministerio de Trabajo (15 %) y al Sena (11 %).
- El 19 % de los recursos se asociaron Ministerio de Hacienda, quedando sin distribuir.
- La ART programa 3,9 % (\$102.248 millones) de los recursos de este punto en 4 proyectos que son exclusivos para el posconflicto

-
- En cuanto a entidades con misión asociada a acceso y uso del suelo, se destaca que la ANT solo representó un 2 % de los recursos de la RRI, insuficientes frente meta trazadora de 3 millones de hectáreas entregadas. El IGAC programó 1,9 % y el DNP el 0.4 %, proyectando bajo alcance en cuanto al catastro multipropósito.
 - Las entidades que aportan a Infraestructura y adecuación de tierras representaron el 8,2 % de los recursos de la RRI con cargo a FONTIC, Min Minas e Invias.
 - Si bien Prosperidad Social ejecuta proyectos que incluyen acciones dirigidas a la Garantía progresiva del derecho a la alimentación, no hay claridad del monto de recursos para este fin; no obstante, esta entidad programó el 2.5 % de los recursos del punto.

ACP 2021

-
- Programación de \$8,75 billones. De estos, \$3,9 billones provendrían de gastos de funcionamiento del SGP registrados con cargo a Ministerio de Hacienda (\$421.109 millones), al Ministerio de Salud (\$ 975.809 millones), al Ministerio de Educación (\$ 2,1 billones) y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (\$487.077 millones). Sin embargo, no se especificó cómo y hacia cuáles pilares de la RRI se orientarían los recursos.
 - 21 % se programa con cargo Ministerio de Hacienda, sin especificar pilares.
 - Programación de \$4,1 billones del PGN para la RRI, de los cuales \$2,3 billones se asocian a la oferta social del gobierno en proyectos no exclusivos para el posconflicto del ICBF (\$0,94 billones), Prosperidad Social (\$0,55 billones), SENA (\$0,27 billones), Fonvivienda (\$0,20 billones), Min Educación y PAE (\$0,3 billones).
 - Las entidades asociadas al pilar ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras concentran el 4 % de los recursos del punto 1. La ANT solo concentra un 2 % de los recursos del punto 1 en proyectos orientados al Ordenamiento Social de la Propiedad y hacia mecanismos de acceso a tierras, a través del IGAC y DNP a cargo del Catastro Multipropósito menos de un 1%.
 - Invias concentra un 11 % (0,4 billones) de los recursos de la RRI, Ministerio de Minas y el IPSE un 2 % y FONTIC un 1 %.

- En relación con las entidades asociadas al pilar 1.6 Producción agropecuaria y economía solidaria, se destaca el presupuesto del SENA (\$272.755 millones³) y de MinComercio (\$12.255 millones⁴).
- Prosperidad Social concentra el 14 % de los recursos en proyectos no exclusivos para el posconflicto.

Participación Política

- ACP 2020
- El punto 2 Participación Política programa \$12.904 millones del PGN en siete (7) entidades del nivel Nacional.
 - El 82 % de los recursos se asociaron a FONTIC, entidad que aporta a la estrategia asociada a la estrategia de Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales
 - No se evidencia programación de recursos para la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad fundamental en procesos de modernización electoral.

- ACP 2021
- El anexo registra \$17.600 millones, de los cuales \$15.613 corresponden al SGP cargados al Ministerio de Hacienda, sin especificar.
 - La diferencia (\$1.986 millones) se asocia al PGN, recursos programados en tres entidades: i) el 56 % en el Ministerio del Interior con cargo a gastos de funcionamiento; ii) el 43% se programa para el Departamento Administrativo de la Función Pública (\$848 millones), y iii) el Fondo Rotatorio de la Registraduría programa tan solo \$21 millones.
 - No se programan recursos en entidades con responsabilidades estratégicas en este punto tales como FONTIC, DNP, Ministerio de Justicia, Registraduría, entre otras.

Fin del Conflicto

- ACP 2020
- El punto 3 Fin del Conflicto programa \$464.664 millones del PGN en nueve entidades.
 - Más de la tercera parte en el Ministerio de Hacienda, recursos por distribuir.
 - El 28 % se programa en la ARN, entidad responsable de la política de reincorporación.
 - La UNP concentra el 36 %.
 - No se identifican recursos programados por parte de la Fiscalía General de la Nación en el trazador, a pesar de que esta entidad es fundamental en relación con las acciones orientadas hacia el pilar de Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.

3 \$266.490 millones de inversión con cargo al programa “Formación para el Trabajo”.

4 Con cargo a inversión programa “Productividad y Competitividad de las Empresas Colombianas”.

ACP 2021	<ul style="list-style-type: none"> • El punto 3 Fin del Conflicto programa \$687.417 millones del PGN, de los cuales \$482.181 se asociaron al Ministerio de Hacienda, recursos por distribuir. • La UNP concentró un 25 % (\$174.571 millones) y la Fiscalía General de la Nación un 2,3 % (\$15.868 millones). • La Agencia de Reincorporación Nacional programó el 1,2 % (\$ 8.133 millones) de los recursos del punto 3. • Un 1 % (\$ 6.664 millones) de los recursos de ese punto se programan en 7 entidades: Departamento de la Función Pública (\$3 millones), Ministerio del Trabajo (\$125 millones), DAPRE (\$809 millones), Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias (\$100 millones), Ministerio de Defensa (\$1.354 millones), Defensoría del Pueblo (\$1.468 millones) y Ministerio del Interior (\$2.805 millones).
Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	
ACP 2020	<ul style="list-style-type: none"> • El punto 4 Solución al Problema de Drogas, presupuesta \$1,3 billones del PGN en 5 entidades. • El 99% de estos recursos se asocia al Ministerio de Hacienda, sin especificar propósito. • No se especifica cuáles recursos serán orientados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). • Presidencia programa \$5.517 millones. No se especifican cuáles recursos son para el Programa de Desminado Humanitario. • Ministerio de Salud Programa \$1.073 millones. No se especifican cuáles recursos son para el Programa de Reducción del Consumo. • No se identifican proyectos específicos para la política de lucha contra la comercialización de narcóticos. El Ministerio de Justicia programa \$3.791 millones (0,03% del presupuesto del punto 4) y se listan proyectos que podrían apuntar a esta temática; sin embargo, este aspecto no es claro.
ACP 2021	<ul style="list-style-type: none"> • El punto 4 Solución al Problema de Drogas presupuesta \$1,1 billones del PGN, 99 % de estos recursos asignados al Ministerio de Hacienda, sin especificar. • No se especifican los recursos que serán orientados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). • Ministerio de Salud solo Programa \$219 millones. No se destinan recursos para el Programa de Reducción del Consumo. • No se programan recursos para la política de lucha contra la comercialización de narcóticos.
Víctimas del Conflicto	
ACP 2020	<ul style="list-style-type: none"> • El punto 5 Víctimas programa \$606.079 millones del PGN en 10 entidades. • De este monto, el 85% se concentra en las entidades del PGN asociadas a la Jurisdicción Especial para la Paz: i) 49 % en Secretaría Ejecutiva de la JEP, Unidad de Investigación y Salas de Justicia, ii) 20 % en la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y iii) 16 % en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad

ACP 2021	<ul style="list-style-type: none"> El punto 5 Víctimas programa \$677.000 millones del PGN, de los cuales el 49 % se asigna a la JEP, el 19 % a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y un 18 % a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. Sosteniendo el comportamiento de 2020.
Implementación y Verificación	
ACP 2020	<ul style="list-style-type: none"> En este punto se programaron en 7 entidades \$53.642 millones del PGN. El 97 % de ese presupuesto se concentra en 3 entidades: i) La Procuraduría programa el 70 % de los recursos del PGN y la CGR el 3 %, en coherencia con el rol dado a estas entidades mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 como responsables del seguimiento de la implementación del AF en el marco de sus competencias. ii) FONTIC concentra el 24 %, en coherencia con productos del PMI asociados a herramientas para la comunicación y divulgación del AFP.
ACP 2021	<ul style="list-style-type: none"> En este punto se programan \$58.807 millones del PGN, en 8 entidades. i) La Procuraduría General de la República programa el 67% con cargo a gastos de funcionamiento; la CGR programa el 10 % y la Defensoría un 1,4 %, en concordancia con el rol de estos órganos como responsables del seguimiento y control de la implementación en el marco de sus competencias. ii) El 16 % es programado en FONTIC, con cargo al programa “Facilitar el Acceso y Uso de las tecnologías de la información y las Comunicaciones (Tic) Nacional”.
Capítulos étnico y de género	
ACP 2020	<ul style="list-style-type: none"> No se especifican los recursos orientados a los capítulos étnicos y de género.
ACP 2021	<ul style="list-style-type: none"> Prevalece no especificación de los recursos orientados al cumplimiento del capítulo étnico del AF.
FUENTE: Elaboración propia con base POAI 2020 y POAI 2021.	

Del análisis de los anexos de Construcción de Paz de los Proyectos de Presupuesto Anual del PGN para las vigencias 2020 y 2021 se concluye que se trata de un referente de programación indicativo, que no incluye la totalidad de las entidades que aportan a la implementación, ni especifica los pilares y estrategias correspondientes a la estructura temática del AFP.

Adicionalmente esta programación deja un monto importante de recursos por distribuir cargo del Ministerio de Hacienda⁵. Este anexo, tampoco espe-

5 Ver Anexo 1: \$2 billones en 2020 y 2,5 billones en 2021 distribuidos en los puntos 1, 3 y 4.

cífica la programación de recursos a nivel de proyectos de inversión, toda vez que solo se relacionan aquellos que contribuirían a la implementación.

No obstante, tal y como lo dispone el mismo artículo 220 de la Ley 1955 de 2019, la codificación de construcción de paz correspondiente a los proyectos de inversión en el aplicativo SPI del SUIFP asocia los recursos del AFP por punto y pilar, permitiendo visualizar las asignaciones y ejecuciones presupuestales de los proyectos de inversión que aportan a la implementación. Cabe recordar que esta codificación se dispuso desde la firma del AFP, como se indica en el contexto de este documento.

Si se comparan los totales programados en los mencionados anexos de construcción de paz con los recursos asociados en la codificación de construcción de paz de los proyectos de inversión del SPI del SUIFP, se evidencia que los montos cambian de manera importante entre lo indicado en dicho anexo por concepto de inversión y lo efectivamente asignado, principalmente en los puntos 4, 1 y 2 (tabla 3).

En este sentido, lo más aproximado a las asignaciones y ejecuciones con recursos del PGN corresponde a la información registrada en la codificación Construcción de Paz del SPI de SUIFP, el cual, como se menciona en el diagnóstico, es limitado, toda vez que no cubre los gastos de funcionamiento ni las otras fuentes de financiación del AFP.

La siguiente subsección presenta un análisis de la ejecución vista a través de los recursos asociados a la codificación de construcción de paz, denominado *trazador de paz* en el SPI del SUIFP.

Ver tabla 3 en la página siguiente

Tabla 3 Ejecución Recursos de Inversión PGN. Según Trazador de Construcción de Paz (2017-2021)

Entidad /Punto		Punto 1	Punto 2	Punto 3	Punto 4	Punto 5	Punto 6	Total general
POAI 2020	Funcionamiento	5.221.817	2.761	463.451	1.334.951	368.791	39.107	7.430.878
	Inversión	2.051.258	11.727	1.417	7.912	276.689	14.741	2.363.744
	Total	7.273.075	14.487	464.867	1.342.863	645.480	53.848	9.794.620
2020 Inversión SPI del SUIFP		3.381.728	4.323	2.231	185.846	254.488	21.344	3.849.960
POAI 2021	Funcionamiento	139.785	1.357	431.695	45.405	361.912	43.340	1.023.494
	Inversión	3.993.562	629	255.722	1.105.154	315.088	15.467	5.685.622
	Total	4.133.347	1.986	687.417	1.150.559	677.000	58.807	6.709.116
2021 Inversión SPI del SUIFP		4.098.363	12.371	7.780	269.300	388.626	7.803	4.784.244

FUENTE: Elaboración propia con base POAI 2020 y POAI 2021, y SPI del SUIFP Trazador de Construcción de Paz.

Seguimiento a la ejecución de recursos según Trazador Presupuestal para la Paz

Desde la perspectiva de la asignación y ejecución de recursos programados mediante el trazador de construcción de paz, solo es posible monitorear lo correspondiente a los proyectos de inversión conforme a lo registrado por las entidades del nivel nacional mediante el marcador dispuesto en el SPI del SUIFP.

De otra parte, la mayoría de los recursos del Fondo Colombia en Paz son programados a través de rubros de funcionamiento del DAPRE⁶, los cuales son transferidos al Fondo Colombia en Paz quedando por fuera del alcance del SPI al no provenir de recursos derivados de proyectos de inversión.

En este sentido, el manejo de cerca de \$3,8 billones a julio de 2021⁷, en su mayoría recursos del PGN-Funcionamiento (\$2 billones), se surte sin la

6 Rubro SIIF-Nación - DAPRE-FONDO COLOMBIA EN PAZ (FCP) - DECRETO 691/2017

7 https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/07/Informe-FCP-09-jul_2021.pdf.

utilización de una metodología de proyectos, afectando la eficacia de los recursos orientados a la implementación, además de que estos recursos no son reflejados específicamente en el trazador⁸.

Así las cosas, y teniendo en consideración las anteriores limitaciones, según la información registrada en el trazador de paz dispuesta en el aplicativo SPI del SUIFP, durante el periodo de 2017 a 2020 se habrían comprometido \$8,9 billones, para un total de \$13,7 billones incluyendo la apropiación vigente a mayo de 2021, de los cuales un 86 % se asocia a la Reforma Rural Integral; 6,7 % al punto de Solución al Problema de Drogas de uso Ilícito, y un 6,6 % al punto 5 de Víctimas del Conflicto (tabla 4).

Cabe anotar que toda vez que el trazador no asocia los recursos de funcionamiento, como se mencionó anteriormente, estas cifras no reflejan, por ejemplo, los pagos del programa de reincorporación de los excombatientes de las Farc ni de los recursos asociados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), girados al Fondo Colombia en Paz para el pago de los beneficios del programa.

De otra parte, los gastos asociados al funcionamiento de entidades que aportarían al punto 2 Participación política, como, por ejemplo, la Unidad Nacional de Protección, el Cuerpo Elite de la Policía, la Fiscalía General de la Nación, entre otras instituciones, y los gastos de funcionamiento de las entidades del Sistema de Justicia Verdad y Reparación del punto 5, tampoco son incluidos en el marco del seguimiento a la ejecución del trazador de paz en la respectiva codificación de construcción de paz del SPI del SUIFP.

Si bien los recursos de inversión del TPP registran una tendencia creciente –crecimiento 55 % promedio anual– desde que se inicia la implementación a 2021, estas partidas no responden a las grandes apuestas estructurales de la RRI, asociadas, por ejemplo, al ordenamiento social de la propiedad, la implementación de los PATR, el incremento de la producción agropecuaria o la economía solidaria, entre otros aspectos, sino que este gasto se sustenta principalmente en proyectos asistenciales asociados a los sectores

de educación (principalmente, atención a primera infancia y Programa de Alimentación Escolar), trabajo (mejoramiento del servicio profesional del SENA) y programas dirigidos al adulto mayor a nivel rural, entre otros, como se detallará en el análisis del punto 1.

Tabla 4 Ejecución Recursos de Inversión PGN. Según Trazador de Construcción de Paz 2017-2021 (millones de pesos corrientes)

Punto	2017	2018	2019	2020	Ejecución 2017-2020	Asignación 2021	Total
1 Reforma Rural Integral	922.721	775.205	2.583.120	3.381.728	7.662.774	4.098.363	11.761.137
2 Participación Política	6.999	411	3.985	4.323	15.718	12.371	28.089
3 Fin del conflicto	200	392	1.091	2.231	3.913	7.780	11.693
4 Solución a Drogas Ilícitas	-	456.213	5.222	185.846	647.281	269.300	916.581
5 Víctimas del Conflicto	13.130	28.728	221.781	254.488	518.127	388.626	906.754
6 Implementación	462	737	19.360	21.344	41.902	7.803	49.705
Total	943.512	1.261.686	2.834.558	3.849.960	8.889.716	4.784.244	13.673.960

FUENTE: Cálculos propios con base en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI del SUIFP.

Punto 1. Reforma Rural Integral

Según la información de los proyectos de inversión marcados en el trazador de construcción de paz del SPI del SUIFP, entre 2017 y 2020 se habrían comprometido un total de \$7,7 billones para la implementación de la RRI, a través de rubros inversión del PGN. Así mismo, a mayo de 2021 la asignación vigente proyecta una ejecución de 4,1 billones, tal y como se programó en el POAI 2021, para un total de \$11,7 billones asociados a la RRI desde la firma del AF.

Como se observa en la tabla 5, en lo corrido de la implementación, solo el 5 % se asoció a proyectos orientados al ordenamiento social de la propiedad, el 6 % a los PATR y el 2 % a la garantía progresiva de la alimentación, apuestas fundamentales para el cierre de brechas entre el campo y la ciudad. Entre tanto, cerca de la mitad de la ejecución registrada mediante el trazador (46 %) se asocia al pilar Educación Rural, lo cual corresponde

a recursos asignados y ejecutados a través de proyectos de inversión no exclusivos para el AFP.

En cuanto a concentración de recursos, le siguen en importancia los pilares correspondientes a: a. Infraestructura y Adecuación de Tierras (16 %), principalmente explicados por recursos asociados a la estrategias de energía eléctrica y conectividad; b. Producción Agropecuaria y Economía Solidaria (16 %), explicado por la inclusión de los recursos del Programa Adulto Mayor, y c. Vivienda Rural (9 %), explicado por el Programa de subsidio rural para población desplazada, programa que no responde a la implementación del Plan Nacional Sectorial de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Rural, toda vez que este aún no se ha implementado y su formulación se encuentra en revisión (tabla 5).

Tabla 5 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de la Reforma Rural Integral

Pilares Reforma Rural	2017	2018	2019	2020	2021	% 2017-21
1.1 Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	115.661	95.464	66.836	85.179	226.842	5 %
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	403.509	318.930	70.891	288.357	841.373	16 %
1.3. Salud Rural	2.487	3.872	336	537	373	0 %
1.4. Educación Rural	77.280	150.710	1.738.435	1.686.106	1.804.567	46 %
1.5. Vivienda y Agua Rural	192.500	184.122	147.604	257.608	267.502	9 %
1.6. Producción agropecuaria y Economía Solidaria	112.350	17.261	272.781	737.701	712.222	16 %
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	18.935	4.845	41.808	84.451	82.241	2 %
1.99. Iniciativas PATR (sin indicadores PMI)	-	-	244.429	241.789	187.467	6 %
Total	924.738	777.223	2.585.139	3.383.748	4.100.384	100 %

FUENTE: Cálculos Propios con base en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI del SUIFP.

* El componente de Planes Nacionales para la Reforma Integral solo se empieza a registrar en 2021.

Como se observa en la gráfica 1 y en la tabla 6, en 2020 las mayores ejecuciones se asocian a los siguientes pilares (anexo 2⁹):

- a. *1.4 Educación Rural (50 %)*: Los principales proyectos que asocian recursos a este pilar son “Apoyo al Desarrollo Integral de la Primera Infancia a nivel nacional” del ICBF (\$913.215 millones), “Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia” de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (\$295.885 millones) y “Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional del SENA Nacional” (\$248.839 millones). Si bien el AF dispuso como meta trazadora la cobertura universal de atención a la primera infancia, la asignación de recursos a través de este programa no demuestra una priorización concentrada en los territorios PDET. Según el Cuarto Informe de la CGR (2020) “Las mayores inversiones entre 2019 y 2020 se asignaron a un solo proyecto para la Atención a la primera infancia a cargo del ICBF, no obstante, menos del 10 % de estos recursos se focalizaron a los municipios PDET en 2019” (p. 314). Con respecto a los servicios de Formación Profesional del Sena y el Programa de Alimentación Escolar, estos corresponden a oferta social que viene desde antes del AFP, sobre la cual el trazador no da cuenta de focalización específica en territorios PDET o zona rural dispersa.

9

El Anexo 2 presenta la información correspondiente a los proyectos de inversión marcados en el Trazador de Construcción de Paz para el punto 1 de Reforma Rural Integral, según lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI perteneciente al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas SUIFP del Departamento Nacional de Planeación DNP. La información reportada permite reconocer el monto de las inversiones ejecutadas y programadas por las respectivas entidades gubernamentales a nivel de proyecto asociado a este punto del Acuerdo. Para el año 2020 se muestran los proyectos de inversión ejecutados; en el caso del año 2021, los proyectos de inversión programados (Para una consulta de la información detallada, ver Código QR al final del capítulo).

- b.** *1.6. Producción Agropecuaria y Economía Solidaria (22%):* Las mayores inversiones del pilar se asocian al proyecto “Implantación del Fondo de Solidaridad Pensional subcuenta de Subsistencia Nacional” del Ministerio del Trabajo (\$520.353 millones), a través del cual se financian el programa de Adulto Mayor, el proyecto “Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario Nacional” del Ministerio de Agricultura (\$73.461 millones) y el proyecto “Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional” de Prosperidad Social (\$33.060 millones). Sobre el programa de Adulto Mayor, este aporta a la estrategia 1.6.8. Protección social rural, indicador “Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET”. No obstante, el trazador no da cuenta de cómo se implementa la focalización territorial a nivel de municipio.
- c.** *1.2. Infraestructura y Adecuación de Tierras (9 %):* Los principales proyectos que asocian recursos al pilar son del Ministerio de Minas y Energía, siendo estos; “Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio Nacional” (\$119.591 millones), “Suministro del servicio de energía eléctrica en las Zonas no Interconectadas - ZNI a nivel nacional” (\$107.400 millones) y “Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las Zonas no Interconectadas, ZNI Nacional” (\$17.508 millones). Según el Cuarto Informe de la CGR (2020) “se evidencian avances en términos de nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica y se destacan avances en cuanto a la infraestructura de conectividad en municipios PDET con cumplimiento de 100% de cobertura” (p. 315). Los proyectos asociados a construcción y mejoramiento de red terciaria y corredores rurales, y a infraestructura de riego y drenaje, no muestra mayores dinámicas en 2020, siendo estos fundamentales para el desarrollo agropecuario y el cierre de brechas.

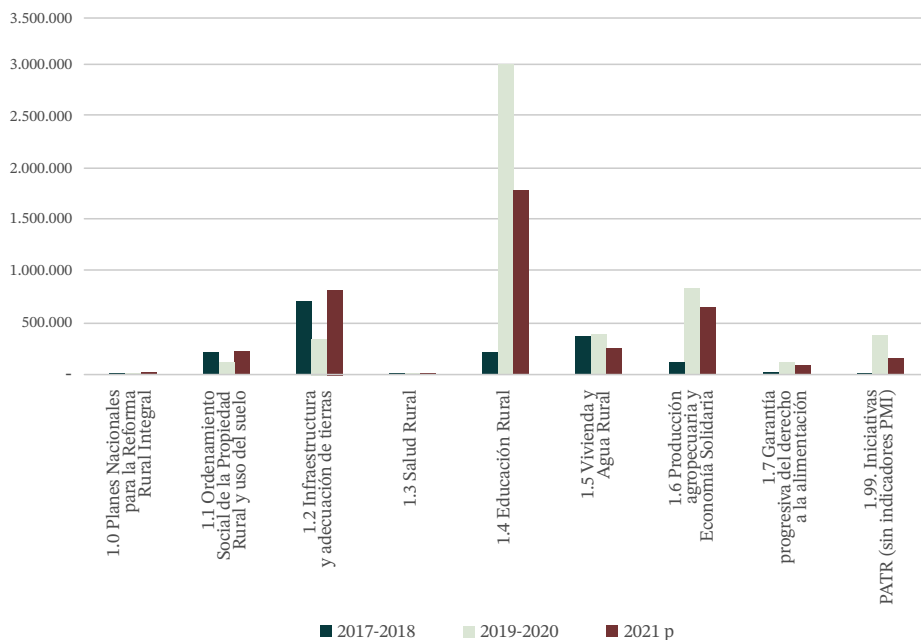
- d. 1.5. *Vivienda Rural (8 %)*: Las mayores ejecuciones se registraron en los proyectos “Subsidio Familiar de Vivienda nivel Nacional” de FONVIVIENDA (\$207.390 millones) y “Apoyo financiero para facilitar el acceso a los Servicios de Agua Potable y Manejo de Aguas Residuales a nivel nacional” del Ministerio de Vivienda (\$30.412 millones). Según el Cuarto Informe de la CGR (2020), el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda entró en revisión a causa del traslado del Programa de Vivienda Rural desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, evidenciándose bajos avances frente a los indicadores de déficit habitacional de la zona rural: “En Vivienda, más de un millón hogares se encuentran en déficit habitacional en territorios PDET según censo 2018 y los avances son solo 2.804 viviendas nuevas entregadas y ninguna vivienda mejorada en municipios PDET con primer trimestre de 2020” (p. 316). De otra parte, aún no se había formulado el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, según el citado informe.
- e. 1.99 *PATR (7 %)*: Los principales proyectos registrados en este pilar son “Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socio-económica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto Nacional” de Presidencia de la República (\$103.113 millones) e “Implementación de acciones del programa ampliado de inmunizaciones - PAI. Nacional”. Esta nueva codificación del SPI del SUIFP corresponde, según el DNP, a los recursos de las 32.808 iniciativas PDET, de acuerdo con lo indicado en la Guía para el uso del “Trazador Presupuestal de Paz” del DNP¹⁰.

Entre tanto, las menores ejecuciones en 2020 corresponden a los pilares: a. 1.3. Salud Rural (0,02 %); b. 1.7. Garantía Progresiva del Derecho a la

Alimentación (2,5 %), y c. 1.1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo (2,5 %).

A pesar de ser pilares estructurales frente a los propósitos de la RRI, como es el caso del ordenamiento social de la propiedad, el cual incluye la gran apuesta de la implementación del catastro multipropósito, así como las metas trazadora de Tres (3) millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras y Siete (7) millones de hectáreas formalizadas, en lo corrido de la implementación no se evidencian mayores avances. Según el Cuarto Informe de la CGR (2020): “Frente a la meta trazadora de 3 millones de hectáreas entregadas, el acumulado representa un 1,0 % al corte de marzo de 2020 y respecto a la formalización de la propiedad rural, el avance acumulado es del 28 %, incluyendo en estos resultados la culminación de procesos heredados del INCODER. Tampoco se evidencia la implementación del catastro multipropósito ni la jurisdicción especial agraria, así como los pocos avances en cuanto a la formalización de los mecanismos de resolución de conflictos de tenencia de la tierra” (p. 315). Adicionalmente, el SIPO no dispone de fichas técnicas asociadas a los indicadores de estas temáticas.

Gráfica 1 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de la Reforma Rural Integral. Ejecución 2020 y asignación 2021



FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

En cuanto la asignación de recursos de inversión en la vigencia 2021 se observan incrementos asociados al pilar 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras, explicados principalmente por mayores asignaciones al INVIAS a través a través del proyecto “Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de Corredores Rurales Productivos - Colombia Rural. Nacional” (\$ 600 millones) e incrementos asociados al pilar 1.1. Ordenamiento social de la propiedad, soportados por mayores recursos asignados al IGAC y el DNP en proyectos orientados hacia la implementación del Catastro Multipropósito, y con cargo a la ANT en recursos orientados a la legalización de tierras de las comunidades indígenas.

Las mayores asignaciones de la vigencia 2021 (81 %) se asocian con:

- a. *1.4. Educación Rural (44 %)*: Al igual que en la vigencia 2020, los principales proyectos que relacionan recursos al pilar son “Apoyo al Desarrollo Integral de la Primera Infancia a nivel Nacional” del ICBF (\$913.275 millones), “Apoyo a la implementación del Programa de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender Nacional” de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (\$308.923 millones) y, “Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional del SENA Nacional” del SENA (\$274.485 millones).

- b. *1.2. Infraestructura y Adecuación de Tierras (21 %)*: Los principales proyectos con recursos asignados son “Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de Corredores Rurales Productivos - Colombia Rural. Nacional (\$600.000 millones)”, proyecto “Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de la Red Terciaria. Nacional (\$50.000 millones)” del INVIAS, “Suministro del servicio de energía eléctrica en las Zonas no Interconectadas - ZNI a nivel nacional (\$82.576 millones)” del Ministerio de Minas. Se destacan los nuevos recursos del Programa Colombia Rural destinados a la implementación. Cabe anotar que este pilar se apalanca en gran medida en los recursos del SGR, los cuales no se identifican mediante el trazador de paz. La construcción de vías terciarias y la conexión vial de los territorios priorizados es fundamental para el cierre de brechas. Según la CGR (2020), el inventario de red vial terciaria establecida en el actual PND registra bajos avances, arriesgando el uso eficiente de estos recursos que se pueden verse orientados hacia intervenciones sin criterios técnicos óptimos.

- c. *1.6. Producción Agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa (16 %)*: Al igual que en la vigencia 2020, se destaca la asignación de recursos al proyecto “Implementación Subsidio Económico para Población Adulta Mayor en Situación de Vulnerabilidad -Nacional” a cargo de Prosperidad Social (\$520.353 millones)

desde 2021. Otras asignaciones que sobresalen corresponden a los proyectos “Fortalecimiento del modelo de apoyo a Alianzas Productivas del Sector Agropecuario a nivel nacional” del Ministerio de Agricultura (\$88.400 millones) e “Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario Nacional” (\$10.000 millones) del Ministerio de Agricultura. No se observa mayor programación de recursos a cargo de la ADR, entidad estructural para el cumplimiento de lo trazado en este pilar (\$4.198 millones).

Entre tanto, las menores asignaciones en 2021 se asocian nuevamente con los pilares 1.3. Salud Rural (0,01 %), 1.7. Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (2 %) y 1.99. Iniciativas PATR (5 %) (tabla 6, gráfica 1).

Tabla 6 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 1

Vigencia/ Entidad -Pilar-Proyecto de Inversión	2020	%	2021	%
Punto 1. Reforma Rural Integral	3.381.728	100%	4.098.363	100
1.1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	85.179	2,5 %	226.842	6 %
Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional	28.399	33 %	-	0 %
Dotación de tierras para garantizar los Mecanismos de acceso a sujetos de Reforma Agraria a nivel nacional	21.826	26 %	-	0 %
Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	13.528	16 %	-	0 %
Implementación del Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas a nivel nacional	9.406	11 %	77.315	34 %
Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a nivel nacional	3.145	4 %	-	0 %

Actualización en línea de las bases de datos para el Catastro Multipropósito a nivel nacional	1.664	2 %	14.396	6 %
Actualización y gestión catastral nacional	2.023	2 %	33.019	15 %
Implementación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito desde el DNP alcance nacional	1.906	2 %	8.941	4 %
Implementación Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Negras a nivel nacional	1.553	2 %	14.115	6 %
Generación capacidades para el adecuado desempeño ambiental del SINA en el territorio Nacional	461	1 %	200	0 %
Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural Nacional	-	0 %	76.008	34 %
Otros proyectos	1.267	1 %	2.848	1 %
1.2. Infraestructura y Adecuación de Tierras	288.357	9 %	841.373	21 %
Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio Nacional	119.591	41 %	40.366	1 %
Suministro del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas - ZNI a nivel nacional	107.400	37 %	82.576	2 %
Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las zonas no interconectadas, ZNI Nacional	17.508	6 %	17.742	0 %
Diseño y estructuración de soluciones tecnológicas apropiadas de generación de energía eléctrica en las zonas no interconectadas del país, nacional	12.298	4 %	1.250	0 %
Implementación soluciones de acceso comunitario a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, nacional	9.440	3 %	15.627	0 %
Adecuación mejoramiento y mantenimiento de la red fluvial, nacional	3.712	1 %	1.345	0 %
Ampliación programa de telecomunicaciones sociales, nacional	9.433	3 %	12.754	0 %

Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de Corredores Rurales Productivos - Colombia Rural, nacional	5.186	2 %	600.000	15 %
Apoyo a la formulación e implementación de Distritos de Adecuación de Tierras y a la prestación del servicio público de Adecuación de Tierras a nivel nacional	1.936	1 %	5.773	0 %
Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de la Red Terciaria, nacional	1.544	1 %	50.000	1 %
Aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles a nivel nacional	-	0 %	13.311	0 %
Construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de la infraestructura portuaria fluvial, nacional	310	0 %	630	0 %
1.3. Salud Rural	537	0 %	373	0 %
Fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Salud y Protección Social para orientar la Gestión del Talento Humano en Salud, nacional	11	2 %	15	4 %
Fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud en condiciones de integralidad, continuidad y calidad, nacional	527	98 %	358	96 %
1.4. Educación Rural	1.686.106	50 %	1.804.567	44 %
Apoyo al Desarrollo Integral de la Primera Infancia a nivel nacional	913.275	54 %	913.275	51 %
Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia, nacional	295.885	18 %	-	0 %
Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional del SENA, nacional	248.839	15 %	274.485	15 %
Apoyo a la implementación del Programa de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, nacional	-	0 %	308.923	17 %
Otros proyectos	228.029	14 %	307.845	17 %
1.5. Vivienda y Agua Potable	257.608	8 %	267.502	7 %
Subsidio Familias de Vivienda, nivel nacional	207.390	81 %	207.390	78 %

Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales a nivel nacional	30.412	12 %	9.983	4 %
Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural, nacional	19.206	7 %	49.500	19 %
Desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional	600	0 %	630	0 %
1.6. Producción Agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa	737.701	22 %	673.774	16 %
Implantación del Fondo de Solidaridad Pensional subcuenta de Subsistencia, nacional	520.353	71 %	-	0 %
Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional	73.461	10 %	10.000	1 %
Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional	33.060	4 %	-	0 %
Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional	31.040	4 %	-	0 %
Fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario a nivel nacional	25.740	3 %	88.400	13 %
Implementación de Subsidio Económico para Población Adulta Mayor en Situación de Vulnerabilidad, nacional	-	0 %	520.353	77 %
Otros Proyectos	53.938	7 %	57.541	9 %
1.7. Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.	84.451	2,5 %	82.241	2 %
Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional	33.820	40 %	-	0 %
Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable, nacional	25.931	31 %	24.078	29 %
Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP Nacional	9.638	11 %	19.611	24 %
Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado, nacional	7.638	9 %	7.638	9 %

Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional	6.040	7 %	-	0 %
Implementación de una intervención integral dirigida a los hogares rurales víctimas de desplazamiento forzado en condiciones de vulnerabilidad, a nivel nacional	-	0 %	20.879	25 %
Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel nacional	-	0 %	5.744	7 %
Otros Proyectos	1.384	2 %	4.291	5 %
1.8. Iniciativas PATR (sin indicadores PMI)	241.789	7 %	187.467	5 %
Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto, nacional	103.113	43 %	-	0 %
Otros Proyectos	138.676	57 %	181.229	97 %

FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

Según lo indicado por el DNP en la Guía para el uso del “Trazador Presupuestal de Paz” del DNP¹¹, hasta 2020 se asociaban en el pilar “1.8 Planes de Acción para la Transformación Regional” las inversiones sectoriales que se han llevado a los municipios PDET en oferta estatal, más lo correspondiente a las iniciativas PDET acordadas con las comunidades.

Sin embargo, solo hasta 2021 se evidencian algunas dinámicas asociadas a estas iniciativas. Así mismo, según esta misma guía, los recursos asociados al pilar 1.8 no se pueden sumar al resto de pilares toda vez que esta inversión también se contabiliza en los pilares a los que corresponde el sector que lleva los recursos al territorio¹². Por lo anterior, el análisis de esta clasificación se hace por separado del resto de pilares de la RRI en este documento.

Así las cosas, según esta clasificación en 2020 se habrían direccionado desde los sectores del nivel nacional a los territorios PDET \$1,3 billones, es decir, el 39 % de lo reportado para la vigencia en el punto 1. De estos recursos, el 56 % corresponde a inversión sectorial del Ministerio del Trabajo (\$278.878

11 Guía para el uso del “Trazador Presupuestal de Paz” del presupuesto de inversión. Departamento Nacional de Planeación. Diciembre de 2020

12 Esto significa que si, por ejemplo, el ICBF marcó un valor en el pilar 1.4 y otro en el pilar 1.8, lo reportado en el 1.8 está contabilizado en el 1.4.

millones) a través del Programa Adulto Mayor, el ICBF principalmente a través del Programa de Atención a la Primera Infancia (\$258.949 millones) y el Fondo Nacional de Vivienda a través del Programa Subsidio Familiar de Vivienda. Sobre esta última entidad no es clara su contribución a los territorios PDET, si se tiene en cuenta que se trata de los mismos recursos del Programa de Vivienda Rural enfocados para población desplazada y, además, que el Plan Nacional de la RRI respectivo se encuentra en revisión por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (tabla 7).

También son importantes las inversiones del Ministerio de Minas para electrificación rural (\$172.491 millones), SENA en Servicio de Mejoramiento de Formación Profesional (\$96.932 millones) y del Ministerio de Educación en 2020 (\$89.279 millones) (anexo 3).

Tabla 7 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021. Punto 1 - Pilar 1.8 Planes de Acción para la Transformación Regional

Vigencia/ Entidad -Pilar-Proyecto de Inversión	2020	%	2021	%
1.8 Planes de Acción para la Transformación Regional	1.332.127	100	1.220.364	100
Ministerio del Trabajo - Gestión General	278.878	21 %	202	0 %
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	264.596	20 %	261.922	21 %
Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda	207.390	16 %	-	0 %
Ministerio de Minas y Energía - Gestión General	172.492	13 %	102.003	8 %
Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA	96.933	7 %	106.961	9 %
Ministerio Educación Nacional - Gestión General	89.279	7 %	67.587	6 %
MinAgricultura - Gestión General	47.240	4 %	24.224	2 %
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General	38.468	3 %	306.462	25 %
Ministerio del Deporte - Gestión General	29.194	2 %	25.563	2 %
Instituto Nacional de Vías	28.813	2 %	53.445	4 %
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	18.055	1 %	43.345	4 %
Agencia Nacional de Tierras – ANT	17.164	1 %	64.001	5 %

Fondo único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	11.648	1 %	18.612	2 %
Computadores para Educar – CPE	11.256	1 %	-	0 %
Agencia de Desarrollo Rural – ADR	9.006	1 %	1.297	0 %
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas – IPSE	5.580	0 %	2.005	0 %
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	3.030	0 %	5.079	0 %
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión General	1.778	0 %	2.225	0 %
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo	866	0 %	978	0 %
Parques Nacionales Naturales de Colombia	364	0 %	990	0 %
Escuela Superior de Administración Pública – ESAP	98	0 %	-	0 %
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	-	0 %	133.462	11 %

FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

En 2021, se registran asignaciones en territorios PDET por valor de \$1,22 billones, de los cuales el 25 % fue asignado a Prosperidad Social (\$306.462 millones), principalmente para el Programa Adulto Mayor (\$278,7 millones); el 21 % al ICBF (\$261.922 millones), principalmente para el Programa de Atención a la Primera Infancia (\$253.102 millones); 11 % a la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar (\$133.462 millones); 9 % al SENA, principalmente al Servicio de Mejoramiento de Formación Profesional (\$105.961 millones), y 8 % al Ministerio de Minas (\$103.003 millones) para electrificación rural (anexo 3).

Como se observa en la tabla 4, aumenta la programación 2021 en entidades con baja dinámica en lo corrido de la implementación, pero fundamentales en el territorio. En efecto, entidades como INVIAS, Unidad de Organizaciones Solidarias, ANT y Parques Nacionales Naturales registran incrementos respecto a 2021. No obstante, no se evidencian mayores dinámicas en entidades como ADR y el Ministerio de Agricultura, que incluso dismi-

nuyen en 2021 la asignación de recursos hacia territorios PDET. Llama la atención que no se registren recursos hacia los PDET a través del IGAC.

Punto 2. Participación Política

La dinámica de asignación y ejecución de recursos para este pilar es baja. Con una tendencia decreciente desde la firma del AFP, registra una ejecución de \$29.089 millones a mayo de 2021, 48 % de los cuales concentrados en el pilar 2.3 “Promoción de una Mayor Participación en la Política Nacional, Regional y Local, en Igualdad de Condiciones y Con Garantías de Seguridad”, 33 % en el pilar 2.1 “Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en General” y 19 % en el pilar “2.2 Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana”.

Los mayores esfuerzos corresponden a las inversiones de la Registraduría del Estado Civil en el marco del pilar 2.3 “Promoción de una Mayor Participación Política”, entidad que, si bien ha avanzado en estrategias para la identificación de población dispersa, aún no cuenta con recursos adicionales para la modernización del sistema electoral, según el informe de la CGR (2020). En 2021 aumentan los recursos de FONTIC en el marco de la estrategia “Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales”, lo cual contribuye en la divulgación del trabajo de organizaciones sociales y de contenidos de paz.

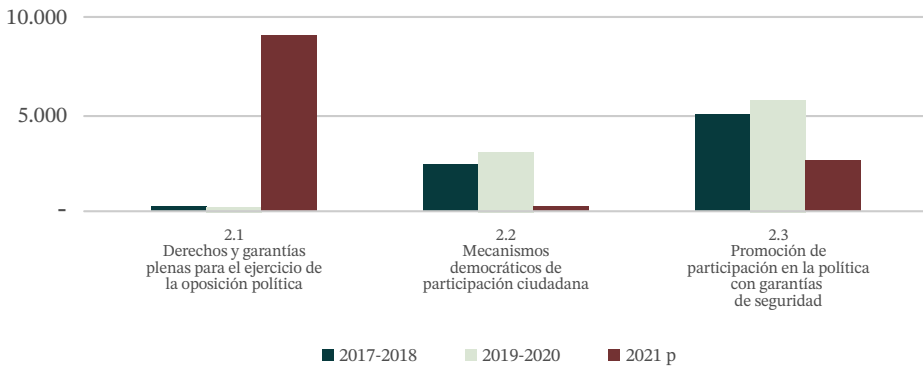
Los principales rezagos del punto 2 según el informe de la CGR (2020) se explican por los atrasos en la conformación Sistema Integrado de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) del pilar 2.1 “Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política”, pues continúan sin creación instancias de planeación, información y monitoreo, al igual que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, lo cual según la CGR genera deficiencias en el funcionamiento del sistema para brindar garantías de seguridad a la población a la cual están dirigidas sus acciones (tabla 8).

Tabla 8 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de la Participación Política

Pilares Participación Política	2017	2018	2019	2020	2021	% 2017-21
2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC Final.	-	-	-	-	9.324	33 %
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana.	2.036	411	1.252	1.508	74	19 %
2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.	4.963	-	2.733	2.815	2.972	48 %
Total	6.999	411	3.985	4.323	12.371	100 %

FUENTE: Cálculos Propios con base al SPI del SUIFP.

Gráfica 2 Recursos Asociados al Trazador de Paz - Pilares de la Participación Política



FUENTE: Cálculos propios con base en el SPI del SUIFP..

Como se observa en la gráfica 2 y en la tabla 9, en 2020 las mayores ejecuciones se asocian a los siguientes pilares (anexo 4¹³):

- a. *2.3 Promoción de una Mayor Participación en la Política Nacional, Regional y Local, en Igualdad de Condiciones y Con Garantías de Seguridad (65%):* La mayoría de los recursos se asocian al proyecto “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD Nacional” del Fondo Rotatorio de la Registraduría (\$2.815 millones), siendo también el proyecto con más recursos ejecutados del punto 2. Según el informe de la CGR (2020), la Registraduría Nacional avanzó con campañas masivas de cedulação y jornadas de atención en municipios PDET, así como con la programación de nuevos puestos de votación para las elecciones de 2022 con el fin de facilitar el acceso a los puestos de votación en zonas alejadas y dispersas

- b. *2.2 Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana (35 %):* Los principales proyectos que asocian recursos a este pilar son “Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública Nacional” del Fondo de Tecnologías de la Información (\$800 millones), “Generación de políticas y estrategias dirigidas a mejorar la competitividad de la industria de comunicaciones Nacional”, también del Fondo de Tecnologías de la Información (\$300 millones), y “Apoyo a capacidades institucionales para la construcción

13 El Anexo 4 presenta la información correspondiente a los proyectos de inversión marcados en el Trazador de Construcción de Paz para el punto 2 de Participación Política, según lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI perteneciente al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas SUIFP del Departamento Nacional de Planeación DNP. La información reportada permite reconocer el monto de las inversiones ejecutadas y programadas por las respectivas entidades gubernamentales a nivel de proyecto asociado a este punto del Acuerdo. Para el año 2020 se muestran los proyectos de inversión ejecutados; en el caso del año 2021, los proyectos de inversión programados (Para una consulta de la información detallada, ver Código QR al final del capítulo).

de paz y el análisis, gestión y transformación de conflictos Nacional” del DNP (\$238 millones).

Por el contrario, el pilar 2.1 Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC Final, no registraron inversiones en 2020 a través de proyectos.

En cuanto a la asignación de recursos de inversión en la vigencia 2021 se observa un incremento en el pilar 2.1, el cual, como se mencionó, no registró ejecuciones en el año anterior. Los pilares con mayores asignaciones son:

- a. *2.1 Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en general, y en particular para los Nuevos Movimientos que surjan luego de la Firma del AC Final (75 %), con un único proyecto “Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública Nacional” del Fondo de Tecnologías de la Información (\$9.324 millones).*
- b. *2.3 Promoción de una Mayor Participación en la Política Nacional, Regional y Local, en Igualdad de Condiciones y con Garantías de Seguridad (24 %): casi todos los recursos (98 %) concentrados en el proyecto “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD Nacional” del Fondo de la Registraduría (\$2.921 millones).*

El pilar con las menores asignaciones en 2021 es el 2.2 Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana, con solo el 1 % del punto 2, además de dos proyectos con montos bajos, ambos de la Función Pública, a saber: “Mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad de las entidades públicas del orden nacional y territorial. Nacional” (\$51 millones) y “Diseño de políticas y lineamientos en temas de función pública para el mejoramiento continuo de la administración pública. Nacional” (\$23 millones), lo cuales aportan en materia de mecanismos democráticos de participación, aunque los proyectos no especifican los productos (tabla 9, gráfica 2).

Tabla 9 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 2

Vigencia/ Entidad -Pilar-Proyecto de Inversión	2020	%	2021	%
Punto 2. Participación Política	4.323		12.371	
2.1 Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en general, y en particular para los Nuevos Movimientos que surjan luego de la Firma del AC Final	-	0 %	9.324	75 %
Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública Nacional	-	0 %	9.324	100 %
2.2 Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana	1.508	35 %	74	1 %
Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública, nacional	800	53 %	-	0 %
Generación de políticas y estrategias dirigidas a mejorar la competitividad de la industria de comunicaciones, nacional	300	20 %	-	0 %
Apoyo capacidades institucionales para la construcción de paz y el análisis, gestión y transformación de conflictos, nacional	238	16 %	-	0 %
Mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad de las entidades públicas del orden nacional y territorial, nacional	114	8 %	51	69 %
Diseño de políticas y lineamientos en temas de función pública para el mejoramiento continuo de la administración pública, nacional	56	4 %	23	31 %
2.3 Promoción de una Mayor Participación en la Política Nacional, Regional y Local, en Igualdad de Condiciones y con Garantías de Seguridad	2.815	65 %	2.972	24 %
Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD, nacional	2.815	100 %	2.921	98 %
Mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad de las entidades públicas del orden nacional y territorial, nacional	-	0 %	51	2 %

FUENTE: Cálculos Propios con base al SPI del SUIFP.

Punto 3. Fin del Conflicto

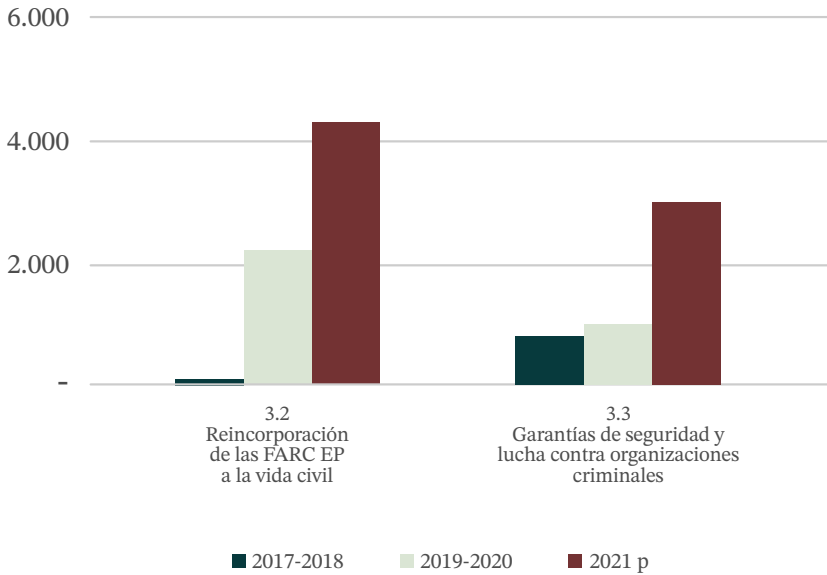
Según lo registrado en el SPI del SUIFP, a mayo de 2021 se habrían asignado y ejecutado \$11.693 millones, 60 % en el pilar 3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil y 40 % en el pilar 3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales (tabla 9). Sin embargo, los recursos del marcador trazador de paz no captan los dineros transferidos al Fondo Colombia en Paz (FCP), el cual administra y gira los pagos del componente del programa. De igual forma no captura los recursos de funcionamiento dispuestos para las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales a cargo de la UNP, la Fiscalía y la Policía, que corresponderían a gastos de personal y adquisición de activos. Por lo anterior, la mayor parte de los recursos del trazador corresponden a los recursos de inversión de la ARN (tabla 10).

Tabla 10 Recursos Asociados al Trazador de Paz - Pilares del Fin del Conflicto

Pilares Fin del Conflicto	2017	2018	2019	2020	2021	% 2017-21
3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	-	-	903	1.424	4.675	60 %
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	200	392	187	807	3.105	40 %
Total	200	392	1.091	2.231	7.780	100 %

FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

Gráfica 3 Recursos Asociados al Trazador de Paz - Pilares del Fin del Conflicto



FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

Como se observa en la gráfica 3 y en la tabla 11, en 2020 las mayores ejecuciones asociadas a los pilares son (ver anexo 5¹⁴):

14 El Anexo 5 presenta la información correspondiente a los proyectos de inversión marcados en el Trazador de Construcción de Paz para el punto 3 de Fin del Conflicto, según lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI perteneciente al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas SUIFP del Departamento Nacional de Planeación DNP. La información reportada permite reconocer el monto de las inversiones ejecutadas y programadas por las respectivas entidades gubernamentales a nivel de proyecto asociado a este punto del Acuerdo. Para el año 2020 se muestran los proyectos de inversión ejecutados; en el caso del año 2021, los proyectos de inversión programados. (Para una consulta de la información detallada, ver Código QR al final del capítulo).

- a. 3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la Vida Civil (36 %): Los proyectos que concentraron más recursos fueron “Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP Nacional” de la ARN (\$1.056 millones), “Prevención riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación Nacional” de la ARN (\$259 millones) y “Desarrollo de emprendimientos solidarios en población reincorporada o reinsertada a nivel nacional” de la Unidad de Organizaciones Solidarias (\$108 millones). Según el boletín semanal del Fondo Colombia en Paz de julio de 2021, se han girado \$455.767 millones ¹⁵ a través del FCP para el cumplimiento del programa

- b. 3.3 *Garantías de Seguridad y Lucha contra las Organizaciones y Conductas Criminales (60%)*: Los proyectos de inversión con más recursos ejecutados son “Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio. Nacional” del Ministerio del Interior (\$771 millones) y “Diseño de políticas y lineamientos en temas de función pública para el mejoramiento continuo de la administración pública. Nacional” del Departamento de la Función Pública (\$36 millones), este último sin relación con las estrategias del pilar.

En cuanto la asignación de recursos de inversión en la vigencia 2021 se observa un importante incremento en ambos pilares, correspondientes a 249 % en 3.2 y 285 % en 3.3 entre los dos años, como se observa en la tabla 11 y en la gráfica 3:

- a. 3.2 *Reincorporación de las FARC-EP a la Vida Civil (60 %)*: Los proyectos con las programaciones de recursos son “Fortalecimiento de los actores para la apropiación del enfoque diferencial en la atención en salud y promoción social en salud.

15

https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/07/Informe-FCP-09-jul_2021.pdf.

Nacional” del Ministerio de Salud (\$2.200 millones) y “Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP. Nacional” de la ARN (\$1.840 millones).

- b. 3.3 Garantías de Seguridad y Lucha contra las Organizaciones y Conductas Criminales (40 %):** Los proyectos con mayores asignaciones son “Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio. Nacional” del Ministerio Interior (\$1.629 millones) y “Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, Decretos reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014. Nacional” de la Defensoría del Pueblo (\$1.468 millones).

Tabla II Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 3

Vigencia/ Entidad -Pilar-Proyecto de Inversión	2020	%	2021	%
Punto 3. Fin del Conflicto	2.231		7.780	
3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	1.424	64 %	4.675	60 %
Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP, nacional	1.056	74 %	1.840	39 %
Prevención riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación, nacional	259	18 %	460	10 %
Desarrollo de emprendimientos solidarios en población reincorporada o reinsertada a nivel, nacional	108	8 %	100	2 %
Fortalecimiento de los actores para la apropiación del enfoque diferencial en la atención en salud y promoción social en salud, nacional	-	0 %	2.200	47 %
Fortalecimiento de los mecanismos de análisis e implementación de herramientas para apoyar el diseño y monitoreo de la política de mercado de trabajo a nivel nacional, regional y local, nacional	-	0 %	75	2 %

3.3 Garantías de Seguridad y Lucha contra las Organizaciones y Conductas Criminales	807	36 %	3.105	40 %
Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio, nacional	771	96 %	1.629	52 %
Diseño de políticas y lineamientos en temas de función pública para el mejoramiento continuo de la administración pública, nacional	36	4 %	8	0 %
Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, Decretos reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014, nacional	-	0 %	1.468	47 %

FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Al igual que el punto 3 Fin del Conflicto, los recursos del trazador no captan los montos transferidos al Fondo Colombia en Paz (FCP) a la subcuenta PNIS, la cual administra y gira los pagos del componente del programa. No obstante, ya se evidencia la articulación del recaudo por el impuesto al carbono, la cual se asignó mediante el proyecto de inversión “Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del impuesto al carbono a nivel nacional”, recursos transferidos al FCP en 2021. A mayo de 2021, se registra una ejecución de \$916.581 millones, el 71 % concentrado en el pilar “Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos” y el 29 % en el pilar 4.3 “Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”.

Según el informe de la CGR (2020), con recursos del PGN se han realizado pagos por valor de \$1,07 billones a las 82.242 familias inscritas al programa PNIS a marzo de 2021 a través del FCP. Sin embargo, se registran rezagos en la mayoría de los componentes del PNIS, principalmente asociados a los proyectos productivos, por lo que se evidencia riesgo financiero por baja programación de recursos, según este ente de control. Así mismo, no se registran mayores dinámicas en proyectos que contribuyan a la estrategia de formalización de la propiedad de familias PNIS y la estrategia para Zonas de Parque Nacionales.

De otra parte, este mismo informe menciona que los pilares 4.2 y 4.3 no registran mayores dinámicas, toda vez que están pendientes la formulación e implementación de las estrategias del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas y las estrategias asociadas a la solución del fenómeno de producción y comercialización de drogas (tabla 12).

Tabla 12 Recursos Asociados al Trazador de Paz . Pilares de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Pilares Solución al Problema de las Drogas	2017	2018	2019	2020	2021	% 2017-21
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS	-	456.213	3.366	185.138	5.637	71 %
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	-	-	524	708	763	0 %
4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	-	-	1.332	-	262.901	29 %
Total	-	456.213	5.222	185.846	269.300	100 %

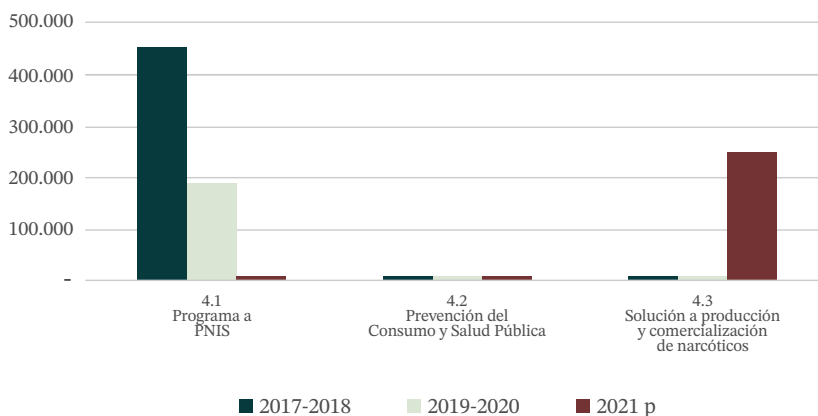
FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

Como se observa en la gráfica 4 y en la tabla 13, en 2020 las mayores ejecuciones se asocian al pilar 4.1, que concentra prácticamente la totalidad de los recursos (ver Anexo 6¹⁶):

16 El Anexo 6 presenta la información correspondiente a los proyectos de inversión marcados en el Trazador de Construcción de Paz para el punto 4 de Solución al Problema de las Drogas de uso Ilícito, según lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI perteneciente al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas SUIFP del Departamento Nacional de Planeación DNP. La información reportada permite reconocer el monto de las inversiones ejecutadas y programadas por las respectivas entidades gubernamentales a nivel de proyecto asociado a este punto del Acuerdo. Para el año 2020 se muestran los proyectos de inversión ejecutados; en el caso del año 2021, los proyectos de inversión programados. (Para una consulta de la información detallada, ver Código QR al final del capítulo).

- a. *4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS (99,9%):* Los dos proyectos que abarcan prácticamente la totalidad de los recursos tienen su origen en la Presidencia de la Republica: “Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del impuesto al carbono a nivel nacional” (\$181.133 millones) y “Consolidación de la acción integral contra minas antipersonal en el marco del posconflicto a nivel nacional” (\$3.922 millones) (tabla 13).

Gráfica 4 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas



FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

En el 2021 se concentra la mayoría de los recursos en el pilar 4.3 con una porción pequeña en 4.1. Sin embargo, se evidencia un problema de la marcación de los recursos (tabla 13, gráfica 4):

- a. *4.3. Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos (98 %):* Se concentra casi la totalidad en el proyecto “Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de Programas e iniciativas con recursos del Impuesto al Carbono a nivel nacional” de la Presidencia de la Republica (\$262.373 millones), el cual en la práctica corresponde al pilar 4.1, registrándose un problema de marcación en el SPI en 2021.

- b. 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS (2 %):** La gran mayoría de los recursos, el 98 %, están asignados al proyecto “Consolidación de la acción integral contra minas antipersonal en el marco del posconflicto a nivel nacional” de la Presidencia de la Republica (\$5.500 millones).

Tabla 13 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 4

Vigencia/ Entidad - Pilar-Proyecto de Inversión	2.020	%	2.021	%
Punto 4. Solución al Problema de las Drogas	185.846		269.300	
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	185.138	100	5.637	2 %
Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del impuesto al carbono a nivel nacional	181.133	98 %	-	0 %
Consolidación de la acción integral contra minas antipersonal en el marco del posconflicto a nivel nacional	3.922	2 %	5.500	98 %
Fortalecimiento de la territorialización de la Política Criminal contra el Crimen Organizado y efectividad de la Justicia Nacional	84	0 %	-	0 %
Apoyo a las acciones para el desarrollo integral y el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los territorios, nacional	-	0 %	77	1 %
Administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, nacional	-	0 %	60	1 %
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	708	0 %	763	0 %
Implementación de acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, nacional	708	100 %	763	100 %
4.3. Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos	-	0 %	262.901	98
Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de Programas e iniciativas con recursos del Impuesto al Carbono a nivel nacional	-	0 %	262.373	100 %
Fortalecimiento de la prevención del delito en el marco de la Política Criminal a nivel nacional	-	0 %	528	0 %

FUENTE: Cálculos Propios con base en el SPI del SUIFP.

Punto 5. Víctimas del conflicto

A mayo de 2021 se registra una ejecución de \$906.754 millones, cuya distribución porcentual es como sigue: 58 % concentrado en el pilar 5.1 Justicia y Verdad, 38% en el pilar 5.4 Reparación Integral para la construcción de paz y tan solo un 4% en el pilar 5.6 Derechos Humanos. Se destaca la creación y sostenimiento de las entidades asociadas al Sistema de Justicia Verdad y Reparación, mientras que las menores dinámicas se asocian a la reparación integral para la construcción de la paz y los derechos humanos (tabla 14).

Tabla 14 Recursos Asociados al Trazador de Paz. Pilares de Víctimas del conflicto

Pilares Víctimas del conflicto	2017	2018	2019	2020	2021	% 2017-21
5.1 Justicia y Verdad	611	13.451	131.971	169.391	214.723	58 %
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	703	3.574	85.024	79.001	172.961	38 %
5.6 Derechos Humanos	11.817	11.703	4.786	6.097	943	4 %
Total	13.130	28.728	221.781	254.488	388.626	100 %

FUENTE: Cálculos Propios con base al SPI del SUIFP.

Como se observa en la gráfica 5 y en la tabla 15, en 2020 *las mayores ejecuciones* asociadas están asociadas a los pilares (ver Anexo 7¹⁷):

- a. 5.1 Justicia y Verdad (67 %) con cargo a los proyectos “Implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de no Repetición en el componente de Justicia

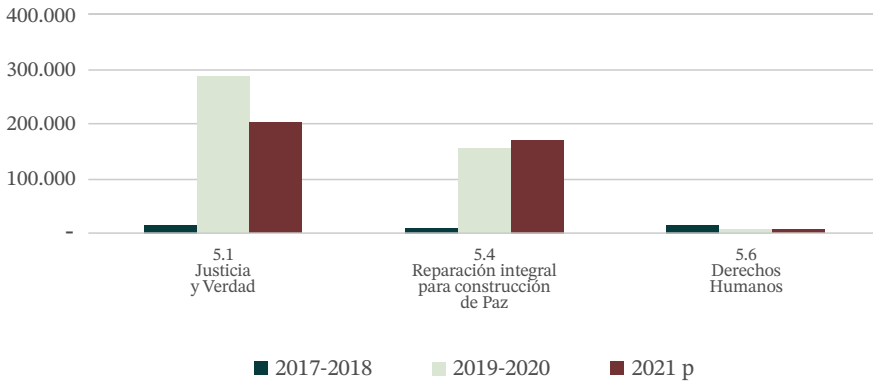
17

El Anexo 7 presenta la información correspondiente a los proyectos de inversión marcados en el Trazador de Construcción de Paz para el punto 5 de Víctimas, según lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI perteneciente al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas SUIFP del Departamento Nacional de Planeación DNP. La información reportada permite reconocer el monto de las inversiones ejecutadas y programadas por las respectivas entidades gubernamentales a nivel de proyecto asociado a este punto del Acuerdo. Para el año 2020 se muestran los proyectos de inversión ejecutados; en el caso del año 2021, los proyectos de inversión programados. (Para una consulta de la información detallada, ver Código QR al final del capítulo).

Transicional y Restaurativa con enfoques de género y diferenciales. Nacional” de la JEP (\$55.557 millones) , “Implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano. Nacional” de la Unidad de Búsqueda de Personas (\$27.628 millones) e “Implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP. Nacional” de la JEP (\$25.374 millones).

- b.** *5.4 Reparación integral para la construcción de Paz (31 %):* Los dos principales proyectos corresponden a la Unidad de Víctimas, “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva. Nacional” (\$43.930 millones) e “Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional” (\$22.786 millones).

Las menores inversiones son las relacionadas con el pilar 5.6 Derechos Humanos con solo el 2 % de los recursos del punto 5, siendo en este caso el principal proyecto “Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio. Nacional” (\$3.511 millones).

Gráfica 5 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de Víctimas del conflicto

FUENTE: Cálculos propios con base en el SPI del SUIFP.

En el 2021, la programación se concentra en los siguientes pilares:

- a. *5.1 Justicia y Verdad (55%)* con cargo al proyecto “Implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de no Repetición en el componente de Justicia Transicional y Restaurativa con enfoques de género y diferenciales. Nacional” de la JEP (\$57.602 millones), Implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP. Nacional” de la JEP (\$39.500 millones) e “Implementación de acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano. Nacional” de la Unidad de Búsqueda de Personas (\$25.559 millones).
- b. *5.4 Reparación integral para la construcción de Paz (45%)* con cargo a los proyectos “Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva. Nacional” de la Unidad de Víctimas (\$70.625 millones), “Apoyo a la gestión financiera

para el desarrollo de programas y proyectos para la implementación del PMI. Nacional” de Presidencia de la República (\$67.000 millones) e “Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional” de la Unidad de Víctimas (\$22.336 millones).

Por el contrario, el monto destinado al pilar 5.6 Derechos Humanos fue de solo el 0,2 % de los recursos del punto 5, estando representados completamente en el proyecto “Diseño e implementación del Sistema Nacional de Información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política Pública Integral en Derechos Humanos. Nacional” de Presidencia de la República (\$943 millones), toda vez que aún no se adoptan ni el Plan Nacional de Derechos Humanos ni el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos Fortalecidos, según fue reportado en los informes de la CGR (tabla 15, gráfica 5).

Tabla 15 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 5

Vigencia/ Entidad -Pilar-Proyecto de Inversión	2.020	%	2.021	%
Punto 5. Víctimas del conflicto	254.488		388.626	
5.1 Justicia y Verdad	169.391	67 %	214.723	55 %
Implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de no Repetición en el componente de Justicia Transicional y Restaurativa con enfoques de género y diferenciales, nacional	55.557	33 %	57.602	27 %
Implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano, nacional	27.628	16 %	-	0 %
Implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP, nacional	25.374	15 %	39.500	18 %
Desarrollo de las acciones de esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno a nivel nacional	14.748	9 %	16.950	8 %

Desarrollo e implementación de herramientas de tecnología e información en la Jurisdicción Especial para la Paz, nacional	11.308	7 %	12.265	6 %
Fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, nacional	10.941	6 %	18.941	9 %
Fortalecimiento del reconocimiento social del conflicto y las condiciones de convivencia pacífica en los territorios a nivel nacional	7.478	4 %	10.602	5 %
Mejoramiento de la capacidad de gestión institucional de la JEP Bogotá	5.119	3 %	7.000	3 %
Adecuación de espacios físicos para el esclarecimiento, reconocimiento y dignificación de las víctimas del conflicto armado interno a nivel nacional	4.828	3 %	4.910	2 %
Ampliación del conocimiento de la sociedad sobre lo ocurrido en el conflicto armado interno y el entorno institucional derivado de los Acuerdos de Paz a nivel nacional	4.014	2 %	8.697	4 %
Difusión estructura, funciones y logros de la JEP, nacional	1.871	1 %	2.275	1 %
Adecuación dotación y puesta en funcionamiento de las sedes de la Jurisdicción Especial para la Paz, nacional	375	0 %	515	0 %
Fortalecimiento de las entidades del Estado que conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la política integral en la materia, y construir una cultura de derechos humanos y DIH, nacional	151	0 %	500	0 %
Implementación de acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano, nacional	-	0 %	25.559	12 %
Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, nacional	-	0 %	9.405	4 %
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	79.001	31 %	172.961	45 %
Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva, nacional	43.930	56 %	70.625	41 %

Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	22.786	29 %	22.336	13 %
Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado, nacional	8.894	11 %	13.000	8 %
Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, Decretos reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014, nacional	2.082	3 %	-	0 %
Servicio de Registro Único de Víctimas Caracterizadas, nacional	1.308	2 %	-	0 %
Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas y proyectos para la implementación del PMI, nacional	-	0 %	67.000	39 %
5.6 Derechos Humanos	6.097	2 %	943	0 %
Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio, nacional	3.511	58 %	-	0 %
Fortalecimiento institucional para la implementación de la Política Pública de Víctimas a nivel nacional	1.807	30 %	-	0 %
Diseño e implementación del Sistema Nacional de Información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política Pública Integral en Derechos Humanos, nacional	778	13 %	943	100 %

FUENTE: Cálculos propios con base en el SPI del SUIFP.

Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación

A mayo de 2021 se registra una ejecución de \$ 49.705 millones en el punto. La mayoría de los recursos del punto 6 se asocian a las herramientas de difusión y comunicación (70 %), siguiendo los recursos asociados a los mecanismos de implementación y verificación (27 %) (tabla 16).

Tabla 16 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de la Implementación, Verificación y Refrendación

Pilares Implementación, Verificación y Refrendación	2017	2018	2019	2020	2021	% 2017-21
6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	426	289	2.305	3.088	7.303	27 %
6.2 Capítulo étnico	-	-	-	400	500	2 %
6.3. Componente internacional de verificación de la CSIVI	35	448	-	-	-	1 %
6.5. Herramientas de difusión y comunicación	-	-	17.055	17.856	-	70 %
Total	462	737	19.360	21.344	7.803	100 %

FUENTE: Cálculos propios con base en el SPI del SUIFP.

Como se observa en la gráfica 6 y en la tabla 17, en 2020 las mayores ejecuciones están asociadas a los pilares (ver Anexo 8¹⁸):

- a. *6.5. Herramientas de difusión y comunicación (84 %)*: Los dos proyectos asociados a este pilar son el del Fondo de las Tecnologías de la Información, “Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública Nacional” (\$12.344 millones) y “Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública nacional” (\$5.513 millo-

18

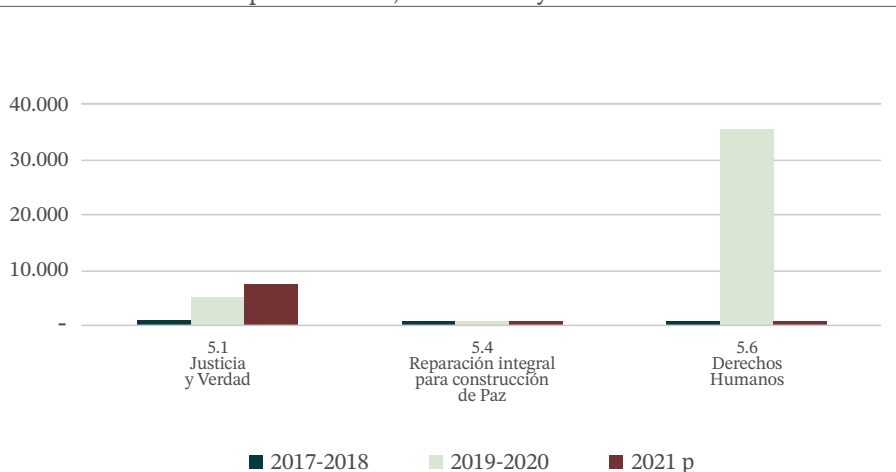
El Anexo 8 presenta la información correspondiente a los proyectos de inversión marcados en el Trazador de Construcción de Paz para el punto 6 de Implementación, Verificación y Refrendación, según lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI perteneciente al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas SUIFP del Departamento Nacional de Planeación DNP. La información reportada permite reconocer el monto de las inversiones ejecutadas y programadas por las respectivas entidades gubernamentales a nivel de proyecto asociado a este punto del Acuerdo. Para el año 2020 se muestran los proyectos de inversión ejecutados; en el caso del año 2021, los proyectos de inversión programados. (Para una consulta de la información detallada, ver Código QR al final del capítulo).

nes), que contribuyen al cumplimiento de la meta trazadora “20 Emisoras de FM, de interés público clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando”.

- b. 6.1 Mecanismos de Implementación y verificación (14 %) a cargo de los proyectos “Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con posconflicto. Nacional” de la CGR (\$2.169 millones) e “Implementación de los enfoques de género e interseccionalidad en la gestión pública a nivel nacional” de la Presidencia de la República (\$798 millones).**

Por el contrario, las menores inversiones se registran en el pilar 6.2 Capítulo étnico (2 %), concentrados en el proyecto “Fortalecimiento para consejos comunitarios y expresiones organizativas en las áreas rurales y urbanas de la Comunidad NARP Nacional” del Ministerio del Interior (\$400 millones).

Gráfica 6 Recursos Asociados al Trazador de Paz Pilares de la Implementación, Verificación y Refrendación



FUENTE: Cálculos propios con base en el SPI del SUIFP.

En el 2021, la asignación de recursos se concentra en los siguientes pilares:

- a. *6.1 Mecanismos de Implementación y verificación (94%)* con cargo a los proyectos “Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con posconflicto. Nacional” de la Contraloría (\$6.483 millones), “Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, Decretos reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014. Nacional” de la Defensoría del Pueblo (\$800 millones).
- b. *6.2 Capítulo étnico (6%)*, concentrado en el proyecto “Fortalecimiento para consejos comunitarios y expresiones organizativas en las áreas rurales y urbanas de la Comunidad NARP. Nacional” del Ministerio del Interior (\$500 millones), que muestra un incremento del 20 % frente al año anterior.

Aún no se registran apropiaciones en 2021 para el pilar 6.5. Herramientas de difusión y comunicación (tabla 17, gráfica 6).

Tabla 17 Proyectos de Inversión Trazador de Paz 2020-2021 - Punto 6

Vigencia/ Entidad -Pilar-Proyecto de Inversión	2020	%	2021	%
Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación	21.344		7.803	
6.1 Mecanismos de Implementación y verificación	3.088	14 %	7.303	94 %
Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con posconflicto, nacional	2.169	70 %	6.483	89 %
Implementación de los enfoques de género e interseccionalidad en la gestión pública a nivel nacional	798	26 %	-	0 %

Mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad de las entidades públicas del orden nacional y territorial, nacional	121	4 %	-	0 %
Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, Decretos reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014, nacional	-	0 %	800	11 %
Apoyo a iniciativas con enfoque de género para la plena autonomía de las mujeres a nivel nacional	-	0 %	20	0 %
6.2 Capítulo étnico	400	2 %	500	6 %
Fortalecimiento para consejos comunitarios y expresiones organizativas en las áreas rurales y urbanas de la Comunidad NARP, nacional	400	100 %	500	100 %
6.5. Herramientas de difusión y comunicación	17.856	84 %	-	0 %
Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública, nacional	12.344	69 %	-	0 %
Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública, nacional	5.513	31 %	-	0 %

FUENTE: Cálculos propios con base en el SPI del SUIFP.

Conclusiones y recomendaciones

- a. El trazador presupuestal para la paz, incorporado por medio del artículo 220 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dispone la identificación de la programación anual de los gastos de funcionamiento e inversión por parte de las entidades del orden nacional para la implementación del AF a través de un anexo incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación; sin embargo, no especifica la programación de recursos por pilares y estrategias del AFP ni tampoco por proyectos de inversión, siendo así una programación indicativa por punto y entidad que no refleja la totalidad de la planeación requerida para la implementación. Adicionalmente, es una limitación

que este anexo no quede incluido en la Ley Anual del PGN y que el seguimiento a su ejecución solo sea viable a nivel de los proyectos de inversión dispuestos en el SPI del SUIFP.

- b.** Si bien el trazador representa un avance, evidencia también grandes retos, toda vez que solo permite monitorear los rubros de inversión del PGN a través del SPI del SUIFP quedando por fuera del instrumento la programación de asignaciones y el seguimiento de los recursos de otras fuentes de financiación, como, por ejemplo, el Sistema General de Regalías. Adicionalmente no es posible hacer seguimiento a los recursos del PGN que se giran al FCP.

Del análisis del seguimiento del trazador a partir del SPI del SUIFP se concluye que:

- a.** El trazador de construcción de paz muestra un claro sometimiento de la implementación del AFP a las agendas y prioridades del gobierno de Iván Duque. Sin embargo, someter el AFP a los intereses del gobierno de turno significa incumplir lo pactado y negar el carácter integral de lo acordado. Obviar que el AFP constituye una política de Estado respaldada por lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017, obstaculiza la materialización de su potencia transformadora en la sociedad colombiana.
- b.** Mediante el trazador de construcción de paz solo es posible monitorear lo correspondiente a los proyectos de inversión conforme a lo registrado por las entidades del nivel nacional mediante el marcador dispuesto en el SPI del SUIFP. De otra parte, la mayoría de los recursos del Fondo Colombia en Paz son programados a través de rubros de funcionamiento del DAPRE, los cuales son transferidos al Fondo Colombia en Paz quedando por fuera del alcance del SPI.
- c.** Según la información registrada en el trazador de paz dispuesta en el aplicativo SPI del SUIFP, durante el periodo el periodo 2017-2020 se habrían ejecutado un total de \$8,9 billones

de inversión para la implementación, alcanzando un total de \$13,7 billones si se incluye la apropiación vigente a mayo de 2021. De este monto, un 86 % se asocia a la Reforma Rural Integral; 6.7 % al punto de Solución al Problema de Drogas de uno Ilícito, y en un 6,6 % al punto de Víctimas del Conflicto.

- d. Como se mencionó anteriormente, el trazador no asocia los recursos de funcionamiento por lo que estas cifras no reflejan los pagos del Programa de Reincorporación de los excombatientes de las FARC ni los recursos asociados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), los cuales son girados al Fondo Colombia en Paz a las respectivas subcuentas Reincorporación y PNIS.
- e. Los gastos asociados al funcionamiento de entidades que aportarían al punto 2, como, por ejemplo, la Unidad Nacional de Protección, el Cuerpo Élite de la Policía y la Fiscalía General de la Nación, y los gastos de funcionamiento de las entidades del Sistema de Justicia Verdad y Reparación del punto 5, tampoco son incluidos en el marco del seguimiento a la ejecución del trazador de paz.
- f. Si bien los recursos de inversión del trazador de paz registran una tendencia al crecimiento –55 % promedio anual– desde que inicia la implementación hasta 2021, estas partidas no responden en general a las grandes apuestas estructurales de la RRI, asociadas, por ejemplo, al ordenamiento social de la propiedad, la implementación de los PATR, el incremento de la producción agropecuaria y la economía solidaria, entre otros aspectos, sino que este gasto se sustenta principalmente en proyectos asistenciales asociados a los sectores de educación (principalmente atención a primera infancia y Programa de Alimentación Escolar), trabajo (mejoramiento de Servicio Profesional del SENA) y programa de Adulto Mayor a nivel rural, entre otros.

En relación con el trazador presupuestal, las siguientes son las acciones requeridas para superar las limitaciones actuales del instrumento:

- a. Se requiere avanzar en la identificación y marcación de los recursos específicos de otras fuentes de financiación dispuestas para el AFP, tales como el SGR, la cooperación internacional, aportes de las entidades territoriales y aportes de los privados para proceder a articular e interoperar estas fuentes con la plataforma SIPO.
- b. Se precisa que el clasificador presupuestal de paz y posconflicto implementado en cumplimiento del Conpes 3867 de 2017 –el cual se denominó trazador de paz en el PND 2018-2022– quede incluido de manera específica por punto y pilar en la Ley de Presupuesto que se sanciona anualmente. Actualmente solo se registra a nivel de punto de manera indicativa en el anteproyecto de ley.
- c. Desde la perspectiva de la inversión, este clasificador debe evolucionar a una articulación que vaya más allá de la asociación del monto de recursos por proyecto, inversión clasificado por punto y pilar del AF. En este sentido, es necesario que la articulación de la inversión en el SUIFP permita asociar los recursos a nivel de productos e indicadores del PMI. Lo anterior implica nuevos desarrollos del SUIFP, de tal manera que el banco de proyectos amplíe su catálogo de productos e indicadores incluyendo los correspondientes al PMI.
- d. Es necesario que este clasificador identifique los recursos e inversiones con enfoque de género y enfoque étnico para promover su transversalidad en el marco de lo establecido en el Acuerdo de Paz.
- e. Se requiere fortalecer los mecanismos de seguimiento del trazador de paz, para lo cual se requiere que el Ministerio de Hacienda incluya en el SIIF la respectiva codificación en el

sistema, conforme a lo recomendado en el Conpes 3867 de 2017 y en el Conpes 3932 de 2018.

Igualmente, es importante reevaluar la disponibilidad y efectividad de cada una de las fuentes de financiación dispuestas para la implementación para ser incluidas en el trazador de paz con el fin de cumplir con los propósitos y la priorización territorial y poblacional prevista en el AF:

- a. Para habilitar el uso del SGP es necesario surtir la reforma normativa requerida para orientar asignaciones específicas a la implementación del AFP (Ley 715 de 2001). El trazador de paz debe reflejar esta fuente de recursos.
- b. En cuanto a los aportes de las ET, es necesario reformar la Ley 152 de 1994 para asignar competencias y recursos que permitan a estas entidades asumir responsabilidades asociadas a la implementación del AF.
- c. Es necesario acelerar la implementación y actualización del Catastro Multipropósito para mejorar los ingresos de las entidades territoriales. El trazador de paz debe reflejar esta fuente de recursos.
- d. Para el caso del PGN, es necesario especificar la asignación de nuevos recursos y la priorización de los existentes tanto en el Plan Plurianual de Inversiones del PND a nivel de sector, programa y proyecto, así como en la ley anual del Presupuesto General de la Nación, de tal forma que cada año se especifiquen los recursos en los rubros de funcionamiento e inversión que se orientaran al AF.
- e. Es necesario que el Plan Plurianual de Inversiones asocie los proyectos de inversión del PGN que contribuirán a la implementación del AF, con sus respectivos montos. Así mismo, esta asociación deberá especificar a Punto- Pilar-Estrategia-Línea de acción y producto e indicador al que contribuirán los recursos. Por lo anterior el trazador de paz no solo debe

especificar los recursos, sino también los bienes y servicios, y los indicadores a los que contribuyan.

- f. Para el caso de los recursos de cooperación internacional es necesario generar mecanismos para garantizar su alineación efectiva con las estrategias del PMI y los instrumentos de planificación del AFP. Asimismo, generar procedimientos y estrategias para promover que estos recursos se ejecuten a través de los mecanismos de implementación previstos por el AFP, de tal forma que contribuyan a la financiación de productos específicos del AFP.
- g. Los nuevos recursos del SGR habilitados mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 y la Ley 2056 de 2020 deberán especificarse en el Plan Plurianual de Inversiones del PND. Así mismo, es necesario que se cumpla la priorización específica de financiación de iniciativas PDET y proyectos de impacto regional en territorios priorizados.

Bibliografía

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2020). Proyecto de presupuesto 2021: el Acuerdo de Paz entre la Desfinanciación y la continuidad de la simulación. <https://cepdipo.org/portfolio/proyecto-de-presupuesto-2021-el-acuerdo-de-paz-entre-la-desfinanciacion-y-la-continuidad-de-la-simulacion/>

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2019). De la “Paz ausente” a la “Paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. Recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/16-Documento-de-trabajo-Paz-simulada.pdf>

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2019A). La paz ausente. Bogotá. <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-ausente/>

CONPES 3931 DE 2018. Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP.

CONPES 3932 DE 2018. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020). Cuarto Informe de Seguimiento a la Ejecución de los Recursos y cumplimiento de metas del Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2018, 2019, 2020). Informe de seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la paz. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2017-2019). Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del SUIFP. Recuperado de: <https://spi.Departamento Nacional de Planeación.gov.co/>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2017-20121). Regalías. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/SeguimientoS-GR.aspx>

FONDO COLOMBIA EN PAZ (2021). Informe Semana Fondo Colombia en Paz. Semana 5 al 9 de julio de 2021. Recuperado de: https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/07/Informe-FCP-09-jul_2021.pdf.

GOBIERNO DE COLOMBIA Y FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera. Bogotá: mimeo.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2020). Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2021. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2019). Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2020. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2018). Marco fiscal de Mediano Plazo 2017/Capítulo 6 Seguimiento Necesidades y Fuentes de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017/Capítulo 5 Necesidades de Inversión para la Implementación del Acuerdo de Paz y sus Necesidades de Financiamiento.

Anexos



[Anexo 1 Comparativo Anexo de Construcción de Paz por punto y entidad 2020 y 2021](#)



[Anexo 2 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 1 Reforma Rural Integral, entidad y proyecto](#)



[Anexo 3 Ejecución 2020 y programación 2021 en territorios PDET, entidad y proyecto](#)



[Anexo 4 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 2 participación política](#)



[Anexo 5 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 3 fin del conflicto](#)



[Anexo 6 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 4 solución al problema de drogas](#)



[Anexo 7 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 5 víctimas](#)



[Anexo 8 Ejecución 2020 y programación 2021. Punto 6 implementación, verificación y refrendación](#)





**PROPUESTAS
BÁSICAS PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL
ENFOQUE TRANSVERSAL
DE GÉNERO**

Laura Cardoza Alfonso

Paola Patricia Sandoval Palacios

Introducción

Como resultado de las disputas por el control territorial por parte de los grupos armados, el conflicto armado en Colombia contribuyó a determinar y profundizar muchas de las dinámicas de desigualdad que afectan a las mujeres y personas LGBTI, de manera que es posible afirmar que –en el marco de la guerra– la violencia fue ejercida con más fuerza contra ellas. Se trata, por lo tanto, de un hecho que permite entender que la violencia sexual, política y económica fue utilizada como un instrumento de guerra, lo cual se traduce en el Acuerdo Final de Paz en una responsabilidad que apunta a garantizar espacios de reparación para estos grupos sociales.

El Acuerdo Final de Paz llegó a una Colombia con grandes condiciones de desigualdad –propias del sistema patriarcal– para las mujeres y personas LGBTI. Estas condiciones, que contribuyen a sustentar el *statu quo*, se habían profundizado como consecuencia del conflicto. En efecto, dada la intensidad que lo caracterizó, se produjo en su devenir una escalada de las desigualdades que determinó una sociedad en la que las mujeres y personas LGBTI resultaron ser los grupos poblacionales con mayor precarización de la vida y más victimizados por las diferentes manifestaciones de la violencia.

En este momento es posible afirmar que el proceso de implementación se ha venido desarrollando sin cumplir las expectativas que había generado ni los objetivos propuestos. Por el contrario, la implementación ha sufrido una transformación en el contexto de un escenario de disputa, y es evidente que se ha dado *de facto* una reformulación de lo acordado por medio de acciones que terminan torpedeando su integralidad.

En este punto es necesario aclarar que la integralidad de la implementación se entiende como el resultado no solo de la completa consolidación de los 51 indicadores de género incluidos en el PMI, sino además de la puesta en marcha de las 143 disposiciones que atraviesan los distintos puntos del AFP. De igual forma, esta integralidad estará sustentada en la capacidad que se tenga para articular los distintos enfoques (territorial, étnico y de género) con las poblaciones sujeto del EG (mujeres y personas LGBTI) y, por último, en la capacidad estatal de consolidar una comprensión colectiva del enfoque

de género (GE) por parte de las entidades con responsabilidad en el proceso de implementación.

Sin embargo, en la práctica, el EG ha venido siendo sometido a un proceso de fragmentación a través de la implementación de lo que las diversas instituciones encargadas de desarrollar las acciones incluidas en el Acuerdo Final de Paz consideran debería ser el enfoque, sin que muchos de los programas, planes y acciones respondan a las necesidades y objetivos que se plantearon en lo acordado.

El presente documento tiene el objetivo, a partir de la lectura de lo acordado, de convertirse en un insumo para lo que deberían ser los criterios orientadores de este proceso con el fin de que los movimientos sociales, organizaciones de mujeres, colectivos LGBTI, academia y quienes proyectan y elaboran las políticas públicas, entre otros, puedan alcanzar una implementación efectiva del enfoque de género del Acuerdo Final de Paz.

Para lograr lo planteado anteriormente se desarrollarán cuatro secciones dentro del documento. En primer lugar, se expondrá lo que se consolidó en el Acuerdo Final de Paz como enfoque de género. En segundo lugar, se enuncian las distorsiones que se han dado en el proceso de implementación. En tercer lugar, se mostrará la situación de las mujeres y la población LGTBI en medio de la crisis social y los riesgos derivados del precarizado desarrollo de la implementación del AFP y, por último, se presentará una propuesta de lo que debería ser este proceso.

Se parte de reconocer que en el contexto previo a la firma del Acuerdo Final de Paz (AF) existió en relación con los derechos de las mujeres y las personas LGBTI una serie de ganancias en términos constitucionales e institucionales. Este antecedente consolidó un escenario positivo para que las mujeres y personas LGBTI pudieran plantear la necesidad de incluir el enfoque en el documento del AF; de allí la importancia que tiene entenderlo como un avance que logra relevancia en tanto que surge como un reconocimiento de elementos previos, discusiones pendientes sobre los derechos de las mujeres y las personas LGBTI y proyecciones del movimiento que se enuncian en el mismo.

Presentamos este documento como una contribución a un adecuado proceso de implementación del AFP. La academia, las organizaciones sociales de mujeres y de personas LGTBI, las mujeres jóvenes, campesinas y participantes de organizaciones políticas nos debemos diálogos amplios que nos permitan concretar unas líneas técnicas de exigibilidad de lo que prometió el Acuerdo de Paz. Esperamos que este documento sea un paso en ese camino.

El enfoque de género establecido en el Acuerdo Final

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera evidencia la necesidad de entender la realidad colombiana desde su diversidad y su complejidad. En este sentido, y teniendo en cuenta sus consideraciones, comprende las condiciones de desigualdad históricas que han sufrido las mujeres, las personas LGTBI y las comunidades étnicas, entre otras, en tópicos como la distribución de la tierra, la participación política, la reparación integral y las formas diferenciadas en las que el conflicto armado se ha vivido en los territorios. Por tal razón, el AF:

Presta especial atención a los derechos fundamentales de las mujeres, de los grupos sociales vulnerables como son los pueblos indígenas, las niñas, niños y adolescentes, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados; de los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas y de los derechos esenciales de las personas en condición de discapacidad y de los desplazados por razones del conflicto; de los derechos fundamentales de las personas adultas mayores y de la población LGTBI (OACP, 2016, p. 3).

Para garantizar los derechos fundamentales de las mujeres y de los grupos vulnerables, el Acuerdo Final se centra especialmente en dos elementos: en primer lugar, en el cumplimiento del Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que afirma que el Estado “debe garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación en sus distintas dimensiones; que debe propender porque se den las condiciones que permitan la protección eficaz

de las personas que se encuentren en debilidad manifiesta y la sanción de los abusos que se cometan contra ella” (OACP, 2016, p. 3), y, en segundo lugar, al compromiso que ha asumido el Estado colombiano ante los organismos internacionales al suscribir diversos “tratados y declaraciones internacionales que consagran la igualdad, la no discriminación de las personas y la tolerancia como conductas universales, no solo como principios, sino como valores que se deben aplicar y defender como condición para el logro de la paz y el progreso económico y social de todos los pueblos” (OACP, 2016, p. 3).

Es así como desde el principio el Acuerdo Final propone un enfoque de género que apunta al compromiso del cierre de brechas entre hombres y mujeres, tanto en lo referente a su entendimiento como al cumplimiento de instrumentos ratificados a nivel internacional y enmarcados en el control de convencionalidad en Colombia –en este caso, haciendo especial énfasis en aquellos que tratan de la desigualdad de género–, tales como la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (“Convención de Belem Do Pará”).

El enfoque de género del Acuerdo Final no se queda en la enunciación de los instrumentos ya mencionados (que además son los fundamentos jurisprudenciales del país y con los cuales el Estado se comprometió de manera previa a la negociación), *sino que suma y aporta al reconocimiento de derechos de las mujeres y personas LGBTI a través de garantías y medidas afirmativas de género que permitan la construcción de paz en el país. Asimismo, el Acuerdo afirma que el conflicto se ha vivido de forma diferenciada y desproporcionada por parte de las mujeres y la población LGBTI y que ha tenido repercusiones e impactos significativos en el desarrollo de sus derechos y de sus vidas.*

En el presente Acuerdo el enfoque de género significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad,

la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto.

Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual. Respecto de los derechos de las víctimas su protección comprende el tratamiento diferenciado que reconozca las causas y los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado especialmente sobre las mujeres. Además, se deberán adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo (OACP, 2016, pp. 192-193).

En ese sentido, y entendiendo que las problemáticas históricas en relación con la tierra y la participación política han sido determinantes en el desarrollo del conflicto armado, se debe tener en cuenta un enfoque de género que sea capaz de brindar acceso a la propiedad de la tierra y generar condiciones de ampliación de la democracia. De esta manera el Acuerdo Final define:

- Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contem-

plados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades. (OACP, 2016, p. 12)

- Tomando en consideración que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social. Para esto es necesario que se reconozca la situación y condición de las mujeres en sus contextos y particularidades (OACP, 2016, p. 35).

En este sentido el Acuerdo Final entiende la situación diferenciada en la que las mujeres y personas LGBTI han vivido el conflicto armado. Este impacto diferenciado se puede evidenciar desde distintos puntos:

- 1) Por un lado, la transgresión a los cuerpos e identidades de las mujeres y personas LGBTI que se evidencian en las múltiples violencias físicas, psicológicas, sexuales, simbólicas y económicas que las mujeres y diversidades viven en medio del conflicto y que son ejercidas por los distintos actores armados.
- 2) Las condiciones de desigualdad económica y social que han tenido que vivir a lo largo de la historia las mujeres y personas LGBTI, las cuales se traducen en la falta de acceso a la tierra, a la educación, a la salud, a la vivienda y al trabajo, especialmente para las mujeres y personas LGBTI étnicas y rurales.
- 3) Las pocas posibilidades para la participación política debido al rol histórico de pasividad que se le adjudica a las mujeres, así como al refuerzo de los roles y los estereotipos de género.

- 4) Las distintas violencias basadas en género a las que son sometidas tanto en el ámbito público como en el privado y la militarización de sus vidas, entre otras.

El Acuerdo Final hace un esfuerzo por mostrar también de qué manera ha afectado la guerra a las comunidades étnicas y, particularmente, a las mujeres que se encuentran en ellas. Por esta razón, el Acuerdo adopta un enfoque, diferencial y territorial que no se puede entender separado de las condiciones de género: “La implementación del Acuerdo deberá regirse por el reconocimiento de la igualdad y protección del pluralismo de la sociedad colombiana, sin ninguna discriminación. En la implementación se garantizarán las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género” (OACP, 2016, p. 6).

Por último, es importante aclarar que el Acuerdo de Paz, como resultado de la amplia negociación que se realizó en La Habana, describió, conceptualizó y caracterizó el enfoque de género de manera integral para que de esta manera se pudiera blindar y no corriera el riesgo de quedar expuesto a la libre interpretación de los gobiernos posteriores que serían responsables de la implementación de dicho Acuerdo.

En conclusión, en el presente documento se entenderá el enfoque de género *como una perspectiva integral que reconoce y promueve la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, respaldada en los compromisos asumidos por el Estado colombiano a nivel nacional e internacional, sumando, además, lo negociado entre el Gobierno y las FARC-EP en los diversos puntos del Acuerdo*. Lo anterior significa en términos concretos y metodológicos el cumplimiento y la implementación integral de los 51 indicadores del PMI, pero también la implementación del total de las disposiciones con enfoque de género que se realizaron para garantizar el cumplimiento de cada uno de los puntos de los acuerdos.

Entendiendo además el impacto diferenciado del conflicto sobre las mujeres y las personas LGBTI, pero también la forma diferenciada en la que lo viven las mujeres y personas LGBTI étnicas y campesinas, la implementación debe garantizar a su vez la transversalización del enfoque étnico, territorial y de

derechos. *Esto quiere decir, tomar las acciones necesarias en todas las instancias de administración territorial para la inclusión, apropiación y reconocimiento de las mujeres étnicas y campesinas, y las personas LGBTI étnicas y campesinas, escuchando y ejecutando las propuestas que ellas mismas realizan desde los escenarios de participación autónomos, y respetando sus costumbres, sus conocimientos y sus culturas.* Lo anterior sugiere también la responsabilidad que corresponde al gobierno y las instituciones en la generación de políticas públicas capaces de contener estos elementos.

En términos concretos, la implementación del enfoque de género debe estar destinada a disminuir las brechas de desigualdad existentes que afectan especialmente a las mujeres y personas LGBTI. En ese sentido, para disminuir las brechas económicas, el enfoque plantea elementos como la promoción de la autonomía económica de las mujeres y personas LGBTI, la formalización, adjudicación y titulación de la tierra, así como subsidios y créditos especiales para la compra de estas, subsidios para la construcción y mejoramiento de la vivienda, estímulos para la construcción de economías solidarias con énfasis en las mujeres y personas LGBTI y garantías para el tránsito de los cultivos de uso ilícito a otras alternativas económicas orientadas a este grupo poblacional.

Para la disminución de las brechas políticas que atraviesan las mujeres y personas LGBTI el AF plantea elementos como la creación de estrategias que permitan la participación equitativa de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, la promoción de las mujeres y personas LGBTI a los consejos territoriales, la valoración de las agendas sociales de las organizaciones de mujeres y LGBTI y el reconocimiento de su aporte como sujetos políticos en la vida pública, garantías de seguridad para ellos, en especial, para las lideresas, defensoras de DD. HH. y excombatientes.

Con el fin de disminuir las brechas sociales y acabar con los roles y estereotipos asignados históricamente a las mujeres y personas LGBTI, el AFP plantea elementos como la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales, la atención a su calidad de vida, salud y educación, así como el acceso a redes eléctricas y de conectividad.

Por último, para garantizar una vida libre de violencias a las mujeres, niñas y personas LGBTI (teniendo en cuenta las violencias cometidas en el marco del conflicto, así como las que viven las mujeres en el ámbito público y privado de sus vidas), el AF plantea acciones de justicia para las víctimas del conflicto armado con énfasis en las necesidades de las mujeres, personas LGBTI y niños y niñas, así como atención psicosocial de carácter integral para la población, la garantía de los derechos y el reconocimiento de los espacios de las personas LGBTI y protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes que hayan sido afectados por las organizaciones criminales, entre otras.

Es importante resaltar que la implementación del Acuerdo Final, de los indicadores del PMI y de las disposiciones con enfoque de género marca una hoja de ruta para la toma de medidas afirmativas dirigidas a las mujeres y personas LGBTI. De esta manera, y si se cumplen dichos elementos, el Gobierno no tiene que crear nuevamente unos criterios que ya están establecidos, sino que su función será la generación de metodologías y estrategias para cuya implementación se asignen suficientes recursos y personal capacitado que contribuya a operacionalizar el cumplimiento, la articulación, la comunicación y el seguimiento de dicho enfoque en las entidades de orden nacional, regional y local.

La puesta en marcha las disposiciones del enfoque de género en cualquier nivel administrativo *debe partir de disponer de caracterizaciones precisas de las condiciones de vida de las mujeres en todos los contextos contemplados en el Acuerdo, antes resumidos. En efecto, contar con líneas de base que indiquen cómo son las condiciones de vida de las mujeres permite proyectar la dirección de su transformación y, en esa vía, planear actividades, presupuestos, etc.* Además de las líneas de base, se debe contar con responsables que estén capacitados para ejecutar dicho enfoque.

En ese sentido, conceptualizar el enfoque de género significa también *generar herramientas para que en las distintas regiones del país sea posible que las instituciones tengan la capacidad de darle cumplimiento, y poder verificar y sistematizar los avances o los retos que se presentan.* Asimismo, esta conceptualización es una apuesta para que las mujeres y personas LGBTI de los

territorios comprendan y participen de todas las decisiones y disposiciones que se hacen eco de sus derechos.

Entendiendo las características mencionadas del enfoque de género, así como la conceptualización que de este se realiza en el marco del Acuerdo Final y de las líneas generales de implementación que garantizarían los derechos de las mujeres y de la población LGBTI, se presenta a continuación un balance sobre lo que ha pasado en esta materia, los problemas de la no implementación, los riesgos e inconsistencias tanto metodológicos como temáticos que se están presentando en la actualidad y algunas propuestas para una real implementación del enfoque de género del AFP.

Problemas advertidos en la implementación en términos del enfoque de género

La invisibilización de las personas LGBTI; la reducción del enfoque a elementos cuantitativos; la ausencia de seguimiento y evaluación del impacto de las pocas iniciativas implementadas sobre las mujeres y personas LGBTI, tanto como estrategias, planes y programas con total ausencia del enfoque pueden determinar que a mediano y largo plazo las mujeres y las personas LGBTI sean eliminadas del Acuerdo Final de Paz. Ello resultaría ser un resultado lógico de una implementación que no transversaliza el enfoque y que además desconoce la organización y lucha de estos sujetos por la materialización de sus derechos.

A continuación se indican los elementos que se han detectado como problemáticos en el marco del proceso de implementación del enfoque de género del Acuerdo Final de paz.

Simulación

El primer elemento problemático tiene que ver con el avance de un proceso de simulación de la implementación, entendido como el hecho de que el Gobierno Nacional busca proyectar hacia la opinión pública nacional e internacional un compromiso irrestricto con la implementación de lo acordado, mientras impulsa acciones que, aunque se enuncian como propias de este proceso, en realidad no lo son, y desarrolla a medias estrategias, planes y programas e, incluso, acciones que no guardan relación con lo pactado.

Lo descrito con antelación ha implicado para el enfoque de género la presentación de informes y documentos en los que se toma por implementación la redacción de programas o planes, sin que estos se encuentren en funcionamiento o haya beneficiarios de los mismos. De esta tendencia gubernamental hacen parte también la inclusión de estrategias que nada tienen que ver con el enfoque y el conteo de acciones que existían con anterioridad a la firma del AFP. Un ejemplo de ello es la inclusión en los informes elaborados por la CEPEC (2020), los cuales tienen el objetivo de presentar los avances de la implementación, de acciones como la Política Pública de Libertad Religiosa y de Culto, el programa Generación E o el campamento STEAM+A.

La Instancia Especial de Mujeres en su informe de 2021 sobre el avance de la implementación de los 51 indicadores se refiere en los siguientes términos a esta práctica de simulación: “muy difícil hacer implementaciones con los PNIS y los PDET, pues en lo único que han venido avanzando es con las capacitaciones, y es preocupante que las mujeres aseguran que presentaron 10 propuestas, de las cuales sólo quedó una. Prácticamente sienten que las mujeres rurales quedaron por fuera” (Instancia Especial de Mujeres, 2021, p. 9).

Este hecho no solamente está presente en los PDET y en el desarrollo de los PNIS, sino a lo largo de toda la implementación, pues muchos de los informes recogen como avances la construcción de documentos y estrategias o la celebración de reuniones y capacitaciones sin que los programas a los que responden hayan empezado a funcionar, contribuyan en la eliminación de las brechas reconocidas por el Acuerdo o cuenten con financiación para su puesta en marcha.

Invisibilización de las personas LGBTI

El segundo elemento que ha venido consolidándose en el marco de la implementación tiene que ver con la reducción del enfoque de género a un enfoque de mujer. Ello se entiende como la traducción del EG a la capacidad de las instituciones con responsabilidades en el proceso de implementación de demostrar la participación de las mujeres en los diferentes espacios, estrategias o planes, al tiempo que las personas LGBTI son desligadas del enfoque.

Es decir, ha venido avanzando una invisibilización de las personas LGBTI, lo cual no solo se constata en la formulación de estrategias, sino que, además, se han presentado escenarios donde se ha limitado su participación por parte de las entidades estatales debido a dinámicas de exclusión basadas en género. De esta forma lo enuncia la Instancia Especial de Mujeres en su informe sobre el avance en la implementación de los 51 indicadores (2021):

En el contexto de pandemia, poco se ha preocupado el Gobierno por materializar los compromisos adquiridos con las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI) en el marco del Acuerdo Final de Paz (AFP). Por el contrario, la crisis por el coronavirus ha alimentado la creciente marginación de las personas LGBTI del proceso de implementación, una tendencia avizorada desde el cambio de gobierno en 2018. Tal como lo ha señalado el Grupo de Trabajo GPaz - Género en la Paz, durante el Gobierno de Duque, se ha registrado una desaceleración en la implementación del enfoque de género del Acuerdo (p. 26).

Es importante recalcar que esta invisibilización de las personas LGBTI no solo resulta problemática por la ausencia de ellas en el diseño y elaboración de las estrategias que se han desarrollado en el marco de la implementación, sino además por la limitación de su participación. A esto se suman las dificultades propias de la discriminación y la violencia que sufren en el marco de sus comunidades, más aún en el marco de las zonas cuyo control se disputan los actores armados.

Cabe mencionar, que según la Instancia de Mujeres (2021) se han presentado acciones de exclusión y discursos prejuiciosos desde los funcionarios estatales, en espacios de interlocución y de participación para la construcción de planes y programas, profundizado por el nombramiento de funcionarios que abiertamente han rechazado los derechos de las personas LGBTI. Esto se termina agravando en la medida en que sin garantías de participación y acceso a derechos lo que ha sucedido es un repunte de la violencia contra esta población.

Fragmentación

Un tercer elemento que se ubica como problemático tiene que ver con la visión fragmentada que han tenido las instituciones estatales a cargo de este proceso de implementación, el cual es enunciado por CEPDIPO (2020) de la siguiente manera: “El Estado colombiano no ha tenido una comprensión integral de lo que significa la transversalización del enfoque de género en la política pública y en la adecuación institucional, lo que ha dado como resultado una implementación fragmentada e insuficiente” (p. 8).

Lo anotado se hace evidente en el último informe presentado por la CEPEC (2021) en el que se hace una recopilación de la forma como cada institución responsable de la implementación de los indicadores del PMI entiende el enfoque de género y de cuáles han sido las acciones para implementarlo a partir de cada visión. Allí se expone claramente que las instituciones no consolidaron una perspectiva unificada de lo que debía ser el EG, sino que se ha puesto en marcha un proceso de implementación de lo que cada entidad considera debería ser.

La no construcción de una visión integral y colectiva del enfoque transversal que garantice un proceso de ejecución de las 146 disposiciones y, en particular, de los 51 indicadores incluidos en el PMI ha significado un gran obstáculo para la implementación, pues es sobre la base de una visión colectiva de lo que constituyen el enfoque y sus objetivos que se pretende que el despliegue estatal incluya la focalización de recursos y las capacidades institucional y administrativa que contribuyan a remediar las situaciones

de desventaja, discriminación y violencia y se logre la materialización de derechos de las mujeres y las personas LGBTI.

Lo anterior se ha venido configurando como un escenario de desmonte y, prácticamente, de reelaboración de lo que se planteó en el Acuerdo Final, y resulta paradójico que las acciones, iniciativas y despliegue de las instituciones gubernamentales en relación con el enfoque no están dando solución a las condiciones estructurales que se supone tenían como objetivo transformar. En realidad, ha sido gracias a las organizaciones de mujeres y personas LGBTI que se han dado avances en la implementación.

Las mujeres y la población LGTBI ante la crisis social y los riesgos derivados de la precaria implementación del enfoque de género del AFP

Tras la firma del Acuerdo Final de Paz se consolidó una tendencia a la renegociación de lo acordado a través de la simulación del proceso de implementación, los constantes incumplimientos y los ataques al AFP y sus firmantes. Ello, sumado a una escalada de violencia política en el país, las disputas territoriales de los actores armados y la profundización de la violencia estatal, ha configurado una crisis que genera mayores condiciones de vulneración de los derechos de las mujeres y personas LGBTI, muchas de las cuales hubieran podido ser atendidas mediante la aplicación de alguno de los mecanismos previstos en el AFP.

En este contexto se hacen evidentes los riesgos que implica la no implementación integral o la implementación precaria del enfoque de género construido y consolidado en el Acuerdo Final de Paz, los cuales terminan generando afectaciones a los sujetos de la implementación del enfoque de género.

Durante los momentos previos a la firma del Acuerdo Final de Paz, como resultado del cese bilateral de fuego, se dieron quizás los escenarios de más baja confrontación en cincuenta años en el país. Así lo evidenció Ideas para la Paz (2020):

Al comparar la tasa de homicidios en los municipios PDET de 2019, con la registrada a principios de siglo, se encuentra un notable descenso, pasando de 88.2 muertes violentas por cada cien mil

habitantes en 2003 a 54.6 en este último año. En el caso de las masacres (considerando hechos de cuatro víctimas o más), el país pasó de 1.441 víctimas en el año 2001 a 111 en lo corrido de 2020.

Sin embargo, en el marco de lo que ha venido sucediendo con la implementación, esto es, en la búsqueda por parte de los sectores retardatarios del país de hacer trizas por diferentes medios lo pactado, por una parte, y, por otra, la cancelación de los escenarios de acercamiento a la guerrilla del ELN, se da un proceso de repunte de la violencia en Colombia, materializado en masacres, ataques y asesinato de líderes y lideresas sociales, homicidios de exguerrilleros y situaciones de desplazamiento y paros armados, los cuales se han convertido en un elemento que incrementa cotidianamente su sistematicidad. Así lo reporta Ideas para la paz (2020):

La cifra más baja de víctimas de masacres (38) en la última década se alcanzó en 2016, año de la firma del Acuerdo de Paz. Hasta el mes de octubre de 2020, según el Ministerio de Defensa, se han contabilizado 111, acercándose a las 114 de 2019. Es decir que las víctimas casi se han cuadruplicado.

De la mano con el endurecimiento de las confrontaciones armadas y la disputa por el territorio abandonado por las FARC-EP en su tránsito a la vida civil se evidencia un repunte de las agresiones a la ciudadanía en general, aunque con un elemento esencial –previamente reconocido por el Acuerdo–, esto es, la forma diferenciada de afectación de las personas LGBTI y las mujeres.

En segundo lugar, encontramos la crisis sanitaria como resultado de la pandemia de la covid 19. Es importante entender la forma como este suceso transformó escenarios de la realidad que llevaron a cambios drásticos en el marco de la implementación, pero que, sobre todo, evidenció una problemática subrayada por organizaciones de mujeres nacionales e internacionales en relación con las violencias basadas en género, la doble jornada asumida por las mujeres y la forma diferenciada en la que estas enfrentan las dinámicas sociales, pues son doblemente golpeadas por las mismas.

Con la pandemia se aumentó la violencia contra las mujeres, con lo que se constató una vez más la realidad del sistema patriarcal en cuyo marco ellas soportan las dinámicas de opresión provenientes de diferentes orígenes y actores, ya sea de sus parejas sentimentales, sus familias, los actores armados o las fuerzas oficiales. Esta realidad se agravó como resultado de la de la reducción de la movilidad asociada a las medidas sanitarias, pero, además, del aislamiento al que muchas se vieron sometidas como consecuencia de dificultades de conectividad y acceso a las tecnologías de la información.

Además de lo anterior, según cifras del DANE, las mujeres asumen el peso de las consecuencias económicas de la cuarentena y de las problemáticas de mayor impacto. En efecto, y para citar un ejemplo, en mayo del año 2020 la tasa de desempleo aumentó 10,9% frente al mismo mes de 2019. Este índice ha sido más alto entre las mujeres que pasaron de una tasa de 13,4% en 2019 a una de 25,4% en 2020 (un aumento de 12%, mientras que para los hombres fue de 10,3%) (Trujillo, 2020).

En tercer lugar, encontramos una crisis social surgida como resultado de la profundización del modelo neoliberal del Estado que ha significado un ascenso continuo de las desigualdades y las brechas sociales, y que ha alimentado un estallido social que se venía desatando desde 2018 –año en que presentó su primer escenario de quiebre cuando los sectores alternativos dieron la disputa por la presidencia–, y llegaría a su punto más alto con el paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021.

El ascenso de la movilización social está asociado, entonces, al modelo económico, político y social dominante, el cual ha demostrado su fracaso. A partir de allí se configuraron escenarios de movilización fuertes que han venido en aumento, pero que, además, han tenido como eje central dentro de las reivindicaciones exigidas la implementación integral del Acuerdo Final de Paz. De la mano de este proceso, se ha dado también una escalada de la movilización feminista y de mujeres que insiste en la garantía de derechos, el ejercicio pleno de la política y el derecho a decidir.

Si bien el enfoque de género está construido en el marco de un Acuerdo de Paz que no buscó la eliminación del sistema patriarcal, con su implementación se hubiera podido dar una respuesta estatal más integral a las

situaciones presentadas. Lo anterior significa que con la implementación del AF es posible avanzar en garantías de derechos para mujeres y personas LGBTI.

En principio, es importante llamar la atención sobre la situación social y política en Colombia y los cambios que se han venido desarrollando desde la firma del Acuerdo Final de Paz. Estos cambios son resultado no solo de la no implementación de lo pactado, sino además de la profundización de un sistema capitalista y patriarcal que pone en riesgo a las mujeres y personas LGBTI. Al momento de redactar el presente documento es posible hablar de tres escenarios de crisis para tener en cuenta: una crisis humanitaria, una social y una sanitaria. La importancia de esta precisión radica en que ellos permiten contextualizar cuál es la situación de las mujeres y personas LGBTI, logran evidenciar algunos de los elementos que se han transformado desde la firma del AFP y muestran que la no implementación integral del Acuerdo termina evidenciando que existe el riesgo de agravar las condiciones que buscaron resolverse con el enfoque.

La situación nacional presentada anteriormente patentiza los retos que tiene la implementación y que se constituyen en un elemento esencial para ubicar las dificultades que se enfrentarán de no llevarse a buen término la implementación integral del enfoque de género. A continuación, se presentan los riesgos.

Violencia contra las mujeres y personas LGBTI

El primer riesgo, sin duda alguna, es la continuidad de los escenarios de violencia y agresión contra mujeres y personas LGBTI como resultado de la falta de materialización de los derechos y de los cambios en las dinámicas en las zonas dejadas por las antiguas FARC EP, donde se desarrollan disputas territoriales por su control por parte de otros actores armados.

En este punto es relevante mencionar la utilización de la violencia sexual como parte del repertorio de control de la población, y de la cual las mujeres son el principal blanco. Así lo advertía la Defensoría (2020): “La Entidad advierte el riesgo en el que se encuentran las mujeres, niñas y adolescentes

en zonas rurales, con alta disputa territorial por los actores armados y factores de vulnerabilidad socioeconómica que exacerbaban los efectos de los hechos victimizantes”. Estos últimos comprenden también la violencia política contra lideresas en razón de su activismo, la violencia simbólica y la denigración de sus labores, de la mano de escenarios de tortura y retención.

Es importante llamar la atención sobre el hecho de que, para las mujeres y personas LGBTI, los escenarios en los que se desarrollan confrontaciones armadas se terminan traduciendo en limitaciones de su vida. En efecto, la presencia de actores armados aumenta los riesgos para ellas como resultado de las expresiones de violencia a las que se deben enfrentarse, como son el acoso y las persecuciones causadas por las decisiones que adoptan sobre su cuerpo.

En el marco de un escenario de violencia surgido de lo que ha sido la realidad de la implementación del AF, como la confrontación por los territorios, se ha dado un auge de la violencia sexual promovida por los sectores en disputa territorial, vale decir, estructuras militares tanto legales como ilegales¹.

Se evidencia, así, que la violación, el acoso, el asesinato y la desaparición han sido históricamente escenarios de victimización de las mujeres, pero, además, este repertorio incluye también las limitaciones de movilidad que se surgen como resultado de toques de queda y de paros y enfrentamientos armados en cuyo desarrollo son sometidas en mayor medida las mujeres. Esto fue tenido en cuenta por el AF y se tradujo en programas de seguridad para las comunidades rurales y estrategias de impulso del desmonte de estructuras heredadas del paramilitarismo, entre otras. Sin la implementación del enfoque, lo que se ha producido es un escenario de agudización de la violencia contra mujeres y personas LGBTI.

1

Según la Fundación Ideas para la Paz “los repertorios de violencia de los grupos incluidos en la lista incluyen, más allá de los enfrentamientos entre sí y con la fuerza pública: amenazas, extorsión, asesinatos selectivos, la imposición de normas de conducta y la intimidación por medio de panfletos; capacidad de generar impacto humanitario (desplazamiento y confinamiento de poblaciones) y violencia sexual” BBC (2017).

De igual forma, es necesario que el proceso de implementación tenga en cuenta las violencias contra las mujeres a partir de la diversidad de las mismas, entendiendo, por ejemplo, la necesidad de reconocer las violencias que pudieron haber afrontado las mujeres exguerrilleras y las que pueden sufrir en el marco del proceso de reincorporación.

Profundización de las brechas de desigualdad

Como muestra de la simulación de la implementación del AF se han presentado avances en algunos de los planes y programas, pero sin ninguna transversalización del enfoque de género que sirva como garantía de participación de las mujeres y personas LGBTI, contribuya al objetivo de eliminar los escenarios de desigualdad económica y social y a avanzar en la eliminación de la discriminación.

De continuar con la implementación sin la inclusión de esta población estamos ante la posibilidad no solo de no resolver los problemas previamente existentes, sino que disminuirá aún más la ya baja participación de las mujeres, la cual trae como resultado su reclusión en las tareas domésticas, de cuidado y reproducción, al igual que la de las personas LGBTI, excluidas de diversos escenarios como producto de la estigmatización.

La dificultad que se desprende de que las mujeres y personas LGBTI se hayan quedado por fuera de los programas que ya se implementaron y de que esta población siga aumentando, consiste en que van a seguir asumiendo las desigualdades que existían previamente, pero, además, las que se profundizan en la medida en que la implementación siga desconociendo, por una parte, que constituyen más de la mitad de la población y, por otra, los objetivos inscritos en el enfoque, los cuales fueron planteados en el primer apartado de este documento.

Lo anteriormente expuesto va a ser más evidente si consideramos lo que está sucediendo en la actualidad. Las múltiples aristas de la crisis que enfrenta Colombia demuestran la necesidad de implementar el AFP en su integridad, así como la necesidad de contribuir a la eliminación de las brechas de género con la puesta en marcha de las iniciativas que se desprenden del

enfoque de género, que efectivamente respondan a algunas de las afectaciones que golpean a las mujeres y personas LGBTI.

Las anteriores consideraciones parten, por su puesto, de reconocer que el enfoque de género es claro en enunciar la necesidad de avanzar en la formulación de medidas que garanticen cerrar las brechas de género que históricamente han contribuido a consolidar escenarios desiguales.

Eliminación del potencial reparador

El enfoque de género que se consolidó en los diálogos de La Habana se presentó reconociendo la necesidad de eliminar las asimetrías debidas al género y con el fin de lograr una apertura de la transformación de las lógicas económicas, políticas y culturales propias del sistema patriarcal que excluye a mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidad de género diversas. Este objetivo se concretó en la transversalización del enfoque por medio de 143 disposiciones.

Las disposiciones mencionadas se caracterizan en función de la labor que deben cumplir en el marco de la implementación (afirmativas, instrumento, adecuación institucional - oferta de servicio, enunciativas²), pero además a

2

Caracterizadas de la siguiente forma:

1. *Acción afirmativa*: políticas o medidas, de carácter temporal, dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o lograr que los miembros de un grupo subrepresentado tenga una mayor representación hasta alcanzar la igualdad real y efectiva.

2. *Acción instrumento*: busca generar condiciones para que la desigualdad entre mujeres y hombres sea considerada como un intolerable ético y social, requiere de condicionantes procedimentales en las cuales se destacan actividades como la formación técnica, conceptual y metodológica en equidad y derechos de las mujeres, información, comunicación, gestión de conocimiento (estudios, investigaciones), fortalecimiento de organizaciones, fortalecimiento de capacidades institucionales, diseño y operación de baterías de indicadores desagregados por sexo, ciclo vital, etnia, entre otras diversidades, con el fin de avanzar en el logro de la igualdad (Secretaría Distrital de la Mujer, 2016).

3. *Acción de adecuación institucional - oferta de servicio*: busca redefinir el andamiaje institucional, con el fin de cualificar procesos de atención, acceso a la

partir de los elementos y estrategias que incluían para el desarrollo de lo acordado en La Habana. De igual forma se caracterizaron los 51 indicadores de género incluidos en el PMI, señalando sus responsables y los respectivos planes de trabajo.

De continuar la implementación como se ha desarrollado hasta el momento, se avanzará en el desmonte del carácter reparador del Acuerdo Final de Paz, pues estas acciones desconocen *de facto* que las mujeres y personas LGBTI requieren acciones y estrategias afirmativas que garanticen la materialización de sus derechos, más aún en el marco de un conflicto del que fueron las mayores víctimas. Por otra parte, porque ello se traduce en el desconocimiento de la movilización de las organizaciones de mujeres y personas LGBTI que disputaron la posibilidad de hacer parte de las negociaciones y que pusieran su esfuerzo en que el enfoque de género hiciera parte del Acuerdo como garantía de reparación.

Hacia una implementación integral del enfoque de género

Como se evidencia en el punto anterior, a pesar de que el enfoque de género planteado en el Acuerdo de Paz significó un avance para la garantía de los derechos de las mujeres y las personas LGBTI, las inconsistencias en la implementación del AF, los cambios que se han realizado a través de la política de “Paz con Legalidad” y la falta de voluntad política y de integralidad

justicia y participación para dar cumplimiento a la igualdad de oportunidades y derechos. Implica apertura de escenarios, comisiones, mecanismos, unidades, direcciones para la coordinación y articulación interinstitucional.

4. *Acción enunciativa*: describe e identifica procesos o actividades que deben contar con la incorporación del enfoque de género, pero no describe cómo materializarlo. Estas acciones suelen estar en los apartados de los documentos referentes a principios, enfoques transversales o consideraciones. Son una herramienta general que puede abrir el camino para la exigibilidad de acciones diferenciadas (CEPDIPO, 2020, p. 18).

en la implementación por parte del actual gobierno han generado graves riesgos en el cumplimiento de lo pactado en materia de género.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantean a continuación algunos insumos y proyecciones que se deben tener en cuenta frente al enfoque de género y que permitirían avanzar hacia el cumplimiento de lo pactado. Para alcanzar este objetivo se retoman las opiniones y voces de las mujeres, personas LGBTI y organizaciones que hacen el seguimiento y la verificación de dicho enfoque. Las proyecciones y propuestas serán expuestas a continuación divididas en dos grandes bloques: el primero hace referencia a las propuestas o medidas que constituyen las condiciones básicas para la implementación del AF, mientras el segundo se refiere a las propuestas o medidas necesarias para enfrentar la falta de integralidad de la implementación.

Condiciones básicas para la implementación del enfoque de género

Las presentes propuestas y medidas son aquellas que son indispensables para el cumplimiento del enfoque de género y que si son adoptadas por el gobierno, o por gobiernos sucesivos, asegurarán la efectividad del enfoque de género en términos básicos de la implementación.

- a. *Seguridad de las lideresas sociales, defensoras de derechos humanos, activistas por los derechos de las personas LGBTI y exguerrilleras.*

Una de las máximas preocupaciones de las organizaciones que hacen seguimiento al enfoque de género es la seguridad de lideresas sociales, defensoras de derechos humanos, activistas LGBTI y exguerrilleras. La incapacidad del gobierno para frenar el paramilitarismo y los grupos al margen de la ley que hacen presencia en todo el territorio nacional aumentando cada vez más las amenazas, las violencias y asesinatos entre dicha población es evidente. En este sentido, una de las proyecciones más importantes de la implementación debería centrarse en la efectiva toma de medidas por parte del Gobierno Nacional para la protección de la vida de las lideresas, activistas y exguerrilleras. Este constituye un principio base y fundamental para el cumplimiento de todos los puntos del Acuerdo.

Para lograrlo, las organizaciones sociales, de mujeres y LGBTI afirman la importancia de que “el Estado colombiano cambie su concepto de seguridad militarista al de seguridad humana, el cual prevé la garantía de todos los derechos que permitan el ejercicio satisfactorio de la defensa de los derechos humanos y la oposición política. Por eso, las estrategias de defensa y seguridad han de superar la preeminencia que se da al actuar de la Fuerza Pública, para dar énfasis al control territorial de carácter civil” (CSPP, 2020, p. 84). El Estado también debe garantizar los enfoques diferenciales y de género en todos los instrumentos y herramientas que se dispongan para mejorar la seguridad de las mujeres y personas LGBTI en los territorios.

Las organizaciones de mujeres y LGBTI esperan que el Gobierno Nacional comience la “formulación e implementación de programas de protección individual y colectiva que contemplen un enfoque diferencial y de derechos humanos de las mujeres, con presupuesto suficiente; en los que se reconozca que las victimizaciones contra las mujeres que ejercen su activismo político están atravesadas por amenazas y violencias en las que se refuerzan imaginarios y prácticas sexistas, racistas y patriarcales que las exponen a un riesgo diferencial” (Casa de la Mujer, 2020, p. 45).

En ese sentido las organizaciones de mujeres y de personas LGBTI ponen sobre la mesa algunas propuestas para garantizar la seguridad de las lideresas sociales, defensoras de DD. HH., activistas por los derechos de las personas LGBTI y exguerrilleras:

- Implementar estrategias efectivas que ayuden a romper las formas de financiación de las organizaciones al margen de la ley que hacen presencia en los territorios y que amenazan la vida de las mujeres y de la población LGBTI.
- Conseguir a través de la implementación de políticas sociales que los y las jóvenes más vulnerables y la sociedad en general no se vinculen ni legitimen dichas organizaciones al margen de la ley.
- Consolidar un enfoque preventivo en política pública, en este caso particular sugerir patrones de índole socioeconómico contrarios al reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

- Garantizar un adecuado proceso de sometimiento y reinserción de personas vinculadas a las organizaciones y conductas objeto del Decreto-Ley 154 de 2017 (CSPP, 2020).
- Lograr garantías efectivas para el ejercicio de los derechos políticos y económicos por parte de las comunidades, liderazgos y la sociedad colombiana en general, así como el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (CSPP, 2020, p. 110).
- Buscar estrategias diferentes a la militarización de los territorios y de las vidas de las mujeres, ya que estos escenarios, en vez de procurar protección, generan en las mujeres sentimientos de miedo y de zozobra.
- Mejorar las condiciones de reincorporación y seguridad de las exguerrilleras, así como de las familias del conjunto de personas reincorporadas. En ese sentido, se espera que el gobierno avance en la protección de los y las firmantes de la paz, así como de sus familias, proporcionando estrategias de seguridad para los ETCR.
- Enfoque diferencial y de género para las medidas y estrategias de protección y de seguridad de mujeres que incluyan soluciones a violencias basadas en género y a las formas diferenciadas en que el conflicto afecta a diversos grupos e identidades. Esto quiere decir la construcción de estrategias en articulación con las plataformas de derechos humanos y de mujeres que brinden respuestas satisfactorias a tales agresiones diferenciadas (CSPP, 2020, p. 112).
- Frente a la movilización social y la protesta pacífica algunos colectivos de mujeres manifiestan que “las mujeres denuncian los abusos de la Fuerza Pública, principalmente de los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional y que ante estas situaciones se han desplegado acciones de autocuidado desde ellas y la sociedad civil” (Casa de la Mujer, 2020:13). Por tal razón, se deben tener en cuenta garantías efectivas y medidas

que permitan que las mujeres y personas LGBTI ejerzan su derecho legítimo a la protesta social sin tener que pasar por algún tipo de violencia basada en género en el marco del cumplimiento a este derecho.

- b. Mantener el diálogo con organizaciones sociales de mujeres y recuperar el carácter de la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género.*

Una de las preocupaciones más importantes que han tenido las organizaciones de mujeres y de personas LGBTI es la forma en la que los espacios de participación se han venido cerrando a medida que avanza la implementación. Como consecuencia de estos hechos, las estrategias, planes y programas creados por el gobierno para la implementación de los diferentes puntos del AF no coinciden con las exigencias y las sugerencias de las organizaciones, ni mucho menos con lo plasmado en el Acuerdo. Es por esto que una de las recomendaciones que se realiza es mantener el diálogo con las organizaciones sociales LGBTI y de mujeres en todos los niveles de la implementación. Esto se logra a través de algunas proyecciones o propuestas que se mencionan a continuación:

- En primer lugar, las organizaciones esperan que se tomen medidas más efectivas para que las mujeres puedan participar en las decisiones que tienen que ver con el campo colombiano, especialmente en el marco de la ejecución de los PDET y los PNIS. Diversos colectivos de mujeres manifiestan que a pesar de que en un primer momento hubo un alto grado de participación, en la actualidad el gobierno y las instituciones no han cumplido lo pactado y, al contrario, desconocen los aportes que las mujeres han hecho a estos planes, lo cual ha generado un sentimiento de desesperanza y de incredulidad frente a las instituciones.
- Las organizaciones de mujeres y de personas LGBTI esperan que se exija mayor compromiso y coordinación de esfuerzos entre el gobierno, el sector privado y la población para que los tres sectores actúen de forma armónica en la implementación del enfoque de género.

- Se recomienda que la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz recupere sus funciones de seguimiento a la implementación del enfoque, de aportar insumos y recomendaciones a la CSIVI y de mantener espacios de comunicación e interlocución con las mujeres y personas LGBTI. Por tal razón, se recomienda el fortalecimiento de dicha instancia mediante un mayor financiamiento, mejorando las garantías para su funcionamiento, aumentando la periodicidad de las reuniones con la CSIVI y creando espacios de construcción conjunta en los que se encuentren las instituciones, la instancia y las organizaciones de mujeres para el diálogo y la articulación en torno al enfoque de género.
- c. *La erradicación de violencias basadas en género permitiría mayor participación de las mujeres en los espacios ciudadanos.*

Las diversas violencias basadas en género a las que se enfrentan las mujeres y las personas LGBTI afectan de manera directa la garantía de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, así como incrementan las brechas de desigualdad existentes en el país. Como se mencionaba en la conceptualización del enfoque de género, Colombia se ha comprometido en los órdenes nacional e internacional a que las mujeres y personas LGBTI puedan vivir una vida libre de violencias; sin embargo, el Acuerdo Final y su enfoque de género lograron enfatizar esa necesidad y generar estrategias que disminuyan la desigualdad y que garanticen los derechos de las mujeres.

Las diversas organizaciones de mujeres y de personas LGBTI muestran con preocupación cómo las violencias basadas en género, tanto en el ámbito público como privado, afectan de manera grave la participación política de las mujeres y de las personas LGBTI. Un recrudecimiento del conflicto en zonas como el Cauca, Chocó, Norte de Santander, Putumayo y Bajo Cauca Antioqueño, entre otras (Pares, 2020), preocupa a los colectivos comprometidos con los temas de género debido a que estos escenarios ponen en riesgo la vida de lideresas, defensoras de derechos humanos y activistas LGBTI. Dentro de las proyecciones se espera que el gobierno ponga mayor atención en garantizarles a las mujeres y las personas LGBTI una vida libre de violencias, aún más en el marco de la pandemia por covid-19 y de reconfigura-

ción de actores armados que ha afectado especialmente a esta población en materia política, económica y social.

Para generar espacios seguros y de mayor participación ciudadana de mujeres y personas LGBTI, el gobierno debe tener en cuenta propuestas como:

- Creación de estrategias de prevención y protección del derecho de las mujeres y de las personas LGBTI a una vida libre de violencias a nivel nacional y territorial. A su vez, se deben tener en cuenta estrategias de justicia y contra la impunidad de estos delitos.
- Sistematización de casos e información desagregada de las violencias políticas, económicas y sociales que sufren las mujeres en Colombia, con un enfoque diferencial y territorial que permita evidenciar un panorama general pero también el impacto que tienen estas violencias en las comunidades indígenas, en la población LGBTI y en las mujeres rurales.
- Mantener siempre la articulación y la transversalización del enfoque de género en cada uno de los puntos del Acuerdo Final.
- Generar espacios de pedagogía sobre las violencias basadas en género y la importancia de su erradicación para una cultura de paz.

Propuestas y medidas para garantizar de integralidad de la implementación

Como se menciona en el documento, uno de los mayores problemas de la implementación del enfoque de género del AF se centra en la falta de integralidad de las medidas que se toman para su cumplimiento. Nos referimos a la integralidad en la interacción de las medidas de género del Acuerdo (las medidas en el marco de lo pactado en La Habana, las medidas que se evidencian en el PMI, las medidas en las disposiciones, etc.), pero también a la integralidad en términos de enfoques diferenciales y de poblaciones (género

en relación con los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI, de las mujeres y personas LGBTI rurales y étnicas, etc.). En ese sentido se plantean las siguientes propuestas:

- a. *El Estado colombiano debe comprender y trabajar el enfoque de género de manera integral, garantizando que todas las instituciones nacionales y territoriales lo asuman e integren en sus procesos.*

La primera recomendación que se realiza de manera urgente es que el gobierno adopte un enfoque de género que sea capaz de aplicarse de manera integral a nivel nacional, regional y local, que entienda las necesidades de las mujeres y personas LGBTI en su diversidad y su contexto y que garantice su participación en los espacios de creación de hojas de ruta y de ejecución de los planes programas y estrategias que se presentan para el cumplimiento del Acuerdo Final.

En términos metodológicos, se proponen los siguientes elementos:

- El diseño de un protocolo para la implementación del Enfoque de Género en el cual se indiquen de manera concreta los objetivos del enfoque, su marco conceptual y su marco jurídico, sus lineamientos metodológicos y las medidas o estrategias que se van a tener en cuenta para dar cumplimiento a las disposiciones del AF en relación con mujeres y personas LGBTI.
- La generación de una estrategia de capacitación de funcionarios y funcionarias públicas en temáticas de género y en la conceptualización del enfoque, creada por el Gobierno Nacional pero con incidencia y aplicación a nivel regional y territorial.
- La creación y diseño de espacios de participación de mujeres y personas LGBTI a nivel nacional, regional y local, en especial de aquellos que apunten a la construcción de planes, programas y estrategias producto del AF que se puedan formalizar, evitando así que dependan de la voluntad política de los gobiernos de turno.

- Un amplio ejercicio de difusión y pedagogía acerca de qué es y cuáles son las características del enfoque de género, del protocolo que se propone en el primer punto y de las estrategias metodológicas para su implementación para que las entidades territoriales lo pongan en marcha y la sociedad civil lo reconozca.
- La creación de un presupuesto específico para el enfoque de género, la capacitación y la difusión de las distintas herramientas mencionadas anteriormente que incluya las propuestas de las organizaciones de mujeres y personas LGBTI, así como la rendición de cuentas sobre su inversión.
- Se espera que el gobierno logre hacer más pedagogía en las regiones sobre el AF y las instituciones producto de este, ya que se encuentra un vacío en la comprensión de sus particularidades, objetivos y temporalidades.
 - b.** *La implementación del Acuerdo debe tener en cuenta todas las disposiciones con enfoque de género y derechos de las mujeres y no solo los 51 indicadores del PMI.*

Si bien hasta ahora el Estado se ha basado en los 51 indicadores de género del PMI para dar cumplimiento al enfoque de género, es importante ampliar esta perspectiva teniendo en cuenta todas las disposiciones con enfoque de género y derechos de las mujeres que se plantearon para la implementación del AF. Las organizaciones de mujeres, feministas y de personas LGBTI han manifestado desde que se firmó el AF la importancia de tener en cuenta todas las disposiciones de manera integral, pues muchas veces los indicadores de género del PMI se quedan cortos para dar solución a las problemáticas estructurales que se viven en los territorios. Esto se refiere a la necesidad de la implementación de algunos elementos que se han tenido en cuenta de manera muy superficial, o que ni siquiera se han mencionado por parte de las instituciones y del gobierno. En ese sentido se resaltan algunas disposiciones que se encuentran en el AF, como, por ejemplo, las siguientes:

- Acceso, oportunidad, cantidad, calidad y precio de alimentos necesarios para la buena nutrición de mujeres gestantes y lactan-

tes, así como de niños y niñas; especialmente de las mujeres rurales y étnicas.

- Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas y sujetos de derechos, de manera que haya igualdad en los procesos de compra y titulación de tierras, opciones de financiamiento, infraestructura, formación, etc.
- Apoyo a organizaciones de mujeres rurales y de personas LGBTI para que sean parte activa de la transformación estructural del campo.
- Programas de riesgo económico de la vejez dirigidos a la población rural de la tercera edad, con enfoque de género.
- Esquemas de protección del embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido.
- Programa de protección individual y colectiva, así como espacios de alerta temprana con enfoque diferencial y de género.
- Contribución de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales a la promoción de la cultura de participación, igualdad, no discriminación y de respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.
- Fortalecimiento de la administración de justicia, garantizando que se tendrá en cuenta en casos de violencia de género a mujeres y personas LGBTI.
- Enfoque diferencial y de género en el proceso de reincorporación con énfasis en los derechos de las mujeres.
- Medidas de atención psicosocial de carácter individual o colectivo con enfoque de género para destinatarios de programas de protección que hayan sufrido afectaciones o agresiones a la vida e integridad física (teniendo en cuenta también a sus familiares).

- Diseño de acciones que permitan entender que la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas están relacionados con otro tipo de violencias que afectan de manera especial a las mujeres y personas LGBTI: trata de personas, explotación sexual, violencias derivadas del consumo de drogas, etc.
- Concertación y participación activa de las mujeres y personas LGBTI en la transformación de sus territorios y en los planes y programas que se derivan del AF.
- Impulso y fortalecimiento a proyectos investigativos y de reflexión de las realidades de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito que permitan abordar la problemática con un enfoque diferencial.
- Acceso a oportunidades laborales para mujeres cabeza de familia, contribución a la seguridad alimentaria de la primera infancia y programa de guarderías infantiles rurales.
- Para mujeres consumidoras, acciones que tengan en cuenta la relación entre drogas ilícitas y violencias de género, violencias sexuales y violencia intrafamiliar.
- Para población carcelaria (femenina o LGBTI), adopción de medidas especiales en materia de salud, protección y prevención del consumo de drogas ilícitas y prevención del VIH.
- Generar espacios que permitan el diálogo entre las coordinaciones interinstitucionales y las organizaciones sociales de mujeres y LGBTI que se ocupan de cada una de las temáticas anteriormente mencionadas; esto facilita la transversalización del enfoque de género en la normatividad vigente, en las políticas públicas existentes y en los procesos y acompañamientos que adelantan las organizaciones sociales.

- c. *La implementación debe visibilizar y generar espacios de diálogo, participación y propuestas con las personas LGBTI.*

Las organizaciones LGBTI y de mujeres han afirmado históricamente que la paz pasa por un reconocimiento de la diversidad sexual y por el trabajo constante en contra de la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI, por lo cual la implementación debe comprender medidas para garantizarles el acceso a la tierra, la participación política, la seguridad y una cultura de no discriminación y de apoyo a la diversidad.

En el marco de la reforma rural se espera que se tenga en cuenta a las personas LGBTI para cuestiones como acceso a la tierra, formalización, subsidios y créditos especiales para la compra de estas. También se espera la generación de espacios en los que las organizaciones LGBTI tengan mayor participación en el diseño, ejecución y seguimiento de planes y programas que se presentan en el Acuerdo. Se trata de una reivindicación de carácter urgente y necesario, debido a la denuncia que realizan las personas LGBTI sobre su exclusión e invisibilización en la construcción de planes, programas y estrategias, como los PDET y los PNIS.

Por tal razón, organizaciones como Caribe Afirmativo demuestran que la inclusión de personas LGBTI “con el enfoque de género propuesto (incierto y ambiguo) depende de la voluntad política de los y las mandatarias durante el proceso de implementación de los PDET” (Caribe Afirmativo, 2020, p. 29). Esta práctica, como se mencionaba en la conceptualización del enfoque de género, representa un grave error, ya que el cumplimiento del enfoque de género de manera integral no debe depender ni del gobierno de turno ni de la voluntad política que este tenga para hacerlo efectivo. Por tal razón, las hojas de ruta que se han realizado para garantizar la construcción de los PDET y los PNIS deben contener información de la población LGBTI, los principales retos o problemáticas que enfrentan para el acceso de la tierra o para la participación en sus territorios, así como algunas estrategias que les permitan acceder a las propuestas y ejecución de dichos planes.

Por otro lado, las organizaciones y personas LGBTI han expuesto de manera contundente la importancia de comprender la forma diferenciada en que han tenido que vivir el conflicto armado, mostrando no solo lo que

sucedió con anterioridad al AF, esto es, las violencias sexuales o contra sus identidades, el control de sus cuerpos, etc., sino también los riesgos que viven en la actualidad en el contexto del recrudecimiento y transformación del conflicto armado. Esta amenaza latente contra la población LGBTI ha dejado, desde la firma del Acuerdo, un saldo de 13 activistas asesinados (Indepaz, 2020).

En ese sentido, se espera que, en relación con las violencias sufridas por la población LGBTI antes de la firma del Acuerdo, se siga avanzando en la investigación y se garantice el acceso a la justicia de las víctimas en el marco del macrocaso de violencia contra las mujeres y población LGBTI, que no solo incluya los delitos de acceso carnal violento, sino las múltiples formas y violencias que han sufrido en el marco del conflicto armado. Existe, en consecuencia, la expectativa de que la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas sigan trabajando con el enfoque de género y diferencial que permita la voz y la participación de las víctimas y personas LGBTI, así como la investigación detallada y los ejercicios de verdad que puedan mostrar las condiciones de violencia y de desigualdad que sufrió dicha población en el marco del conflicto.

En el caso de violencias posteriores al AF sufridas por la población LGBTI, se espera que el gobierno cree herramientas de denuncia, garantías de seguridad, medidas de protección y de justicia para los casos que se siguen presentando, haciendo énfasis en los territorios rurales o territorios cocaleros, donde la presencia de grupos armados implica una amenaza para mujeres y personas LGBTI. En este sentido, se propone la creación de medidas de protección y de alertas tempranas con enfoque diferencial y de género, así como la sistematización de los casos con datos desagregados para poder evidenciar cuáles son las mayores amenazas a las que se enfrenta esta población, en qué territorios se presentan de manera sistemática, qué actores ejercen violencias contra ellos y ellas y cuáles serían las estrategias para erradicar las violencias y amenazas a las que están expuestas y expuestos.

Por último, y como compromiso de los Acuerdos de Paz, se espera que el gobierno genere mayores resultados en las campañas de cultura de paz y

respeto por las diversidades, así como un mejoramiento de las distintas estrategias que garantizan la participación política de la comunidad LGBTI.

d. Recuperar la transversalidad del enfoque étnico y de género

Entendiendo que las afectaciones ejercidas sobre las mujeres y personas LGBTI en el marco del conflicto contienen también un componente étnico y racial, las organizaciones de mujeres y las organizaciones veedoras del cumplimiento del enfoque de género insisten en la necesidad de transversalizar el enfoque étnico y de género para que los análisis y las medidas que se tomen tengan en cuenta la forma diferenciada en la que se ha vivido el conflicto armado en el país. De esta manera las mujeres de la Coordinación Étnica Nacional de Paz (CENPAZ) expresan: “Nuestra apuesta es por una política integral de género, mujer, familia y generación que reconozca nuestras formas diversas de ser y de pensar y trascienda el binarismo sexo/género, femenino/masculino, para integrar al ser humano en su totalidad y complejidad, diverso, diversa, transgresor, transgresora y revolucionario y revolucionaria, aún en su estética” (CENPAZ, 2020, p. 26).

De acuerdo con lo anterior, las mujeres que integran CENPAZ promueven la importancia de activar mecanismos que garanticen la incorporación de la política de género, mujer, familia y generación en la implementación de todos los puntos del AF. A su vez, afirman la importancia de salvaguardar las formas colectivas y comunitarias de los territorios, la participación real de las mujeres en las estrategias y planes para la implementación, las garantías de protección para las mujeres en general y especialmente para aquellas que viven en territorios cocaleros, el respeto por los usos y costumbres de los pueblos ancestrales y el respeto a la vida y dignidad de las mujeres étnicas y a sus derechos (CENPAZ, 2020).

Ante estas exigencias se tienen como propuestas concretas:

- Las organizaciones de mujeres étnicas esperan que se puedan activar mecanismos que garanticen la incorporación de la política integral de “Género, Mujer, Familia y Generación” en todos los planes y programas que se desarrollan en los puntos 1 y 4

del Acuerdo que permitan acciones realmente transformadoras frente al uso y acceso a las tierras y entiendan dinámicas como las formas colectivas y comunitarias de los territorios étnicos y la importancia de salvaguardar la consulta previa, libre e informada como ganancias derivadas del AF (CENPAZ, 2020).

- Se propone que el gobierno preste mayor atención a los procesos de reparación colectiva, de retorno y reubicación de las mujeres y personas LGBTI que hacen parte de alguna comunidad étnica, respetando sus concepciones, costumbres y culturas en el marco de estos procesos. Esto se logra con la interlocución constante con las comunidades y con la participación de ellas, escuchando atentamente cuáles serían las medidas que consideran necesarias para la reparación y garantías de no repetición de las graves violaciones de derechos humanos que vivieron en el marco del conflicto.
- Seguimiento y fortalecimiento en cantidad, cobertura y calidad de la atención que reciben las mujeres y personas LGBTI en los Programas de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), haciendo seguimiento a la tramitación *de los males-tares emocionales de las mujeres* (Casa de la Mujer, 2020, p. 47). Se espera, además, que se tengan en cuenta a las mujeres étnicas con sus saberes relacionados con los procesos psicoespirituales, psicosociales y de sanación.
- Especial atención a las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social entre las comunidades étnicas y rurales.
- En el caso de los cultivos de uso ilícito y las medidas que se acordaron en el AF se espera que el gobierno vuelva a orientar los procesos de erradicación voluntaria, evitando la fumigación con químicos que compromete la salud y la calidad de vida de las comunidades, incluyendo a las mujeres étnicas. En ese sentido, el gobierno debe respetar lo negociado en el AF, dando mayor atención y respeto a la participación de las comunidades étnicas y a sus propuestas de etnodesarrollo, autonomía e iniciativas de sostenibilidad.

- En lo referente al PNIS, las mujeres étnicas de CENPAZ recomiendan también que se efectúen consultas con las comunidades y se permita su participación efectiva en su ejecución, teniendo respeto por los usos culturales de las plantas tradicionales de los pueblos étnicos. Por último, afirman la importancia de entender que el PNIS tiene que pensarse de forma tal que permita la integración de los pueblos originarios en sus territorios colectivos (CENPAZ, 2020).
- e. *El enfoque de género requiere información oportuna y fidedigna sobre indicadores, seguimiento y presupuesto*

Las organizaciones de mujeres y LGBTI esperan que el Gobierno Nacional se comprometa de manera integral con la documentación y cifras de avance de lo implementado, ya que existen balances cuyos porcentajes de cumplimiento no coinciden o informes que incluyen avances de implementación del AF justificados en cifras de trabajo previo a la firma del Acuerdo, como, por ejemplo, en relación con las acciones realizadas con anterioridad a 2016 por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las cuales se relacionan para hacer el balance de la implementación del punto 5.

Por tal razón, las mujeres y personas LGBTI afirman la importancia de cuatro elementos:

- Realización de un ejercicio juicioso de seguimiento de la implementación de los Acuerdos, en el que ellas también se vean incluidas e involucradas en dicho proceso, expresando si se ha cumplido de manera total o parcial, o si no se han cumplido los indicadores de género del PMI y las disposiciones.
- Sistematización de la implementación de forma local y nacional, de tal manera que sea posible entender cómo se ha implementado el AF sin tener que buscar en las distintas instituciones, ya que todas habrían verificado y unificado sus cifras. Esto implica que la documentación exceda los informes de gestión y eventos, y adopte estrategias de apropiación y difusión del conocimiento.

- Estrategias para demostrar y aclarar cuál es el valor agregado del AF respecto a los distintos planes y estrategias que se negociaron para mejorar la vida de las mujeres. Esta exigencia se fundamenta en que el avance en temas como el fondo de tierras, créditos, entrega de viviendas a mujeres, etc. ha sido mínimo, muy lento y, en términos generales, no representa cambios frente a lo que se realizaba antes de la firma del Acuerdo.
- Generar estrategias y planes para que la financiación del enfoque de género no se pierda o se hagan ajustes presupuestales, ya que esto puede afectar drásticamente la aplicación de proyectos que permitan a las mujeres acceder a sus derechos políticos, económicos y sociales. Por tal razón, es importante tener en cuenta el trazador presupuestal para la equidad de género que permite ver de qué forma se está llevando a cabo la financiación propia del enfoque. En este sentido se hace un llamado de atención mayor frente al punto 5 de víctimas, pues, si bien se manifestó que estas estarían en el centro del AF, los ajustes presupuestales han afectado las demandas de memoria, verdad y justicia de las mujeres víctimas del conflicto.

Las recomendaciones anteriormente realizadas son producto de un arduo ejercicio por entender de manera teórica y jurídica lo que significó el enfoque de género en el Acuerdo Final, pero también de comprender y visibilizar los problemas y riesgos a los que se ha enfrentado en estos últimos años su implementación, teniendo en cuenta la poca voluntad política del gobierno actual por dar cumplimiento al AF en general y de este enfoque en específico.

La posibilidad de llevar a cabo las recomendaciones expuestas no apunta solo al mejoramiento cuantitativo de la implementación de los indicadores y las disposiciones de género, o de avanzar en porcentajes y cifras confusas sobre la implementación del Acuerdo Final. Estas recomendaciones tienen como objetivo devolverle al enfoque de género su carácter integral, tal como fue planteado en el Acuerdo Final. Lo que se busca es, a través de herramientas y estrategias concretas, volver a encaminar dicho enfoque a partir de lo que se dialogó y se conceptualizó de manera mancomunada con las

partes, pero también con las organizaciones de mujeres, de personas LGBTI y de víctimas del conflicto armado.

Estas recomendaciones tienen, entonces, una proyección mucho más ambiciosa, que se centra en la posibilidad de que en el presente y en el futuro el gobierno trabaje de manera ardua en la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres y las personas LGBTI, se comprometa a disminuir las brechas de desigualdad a las que ellas se enfrentan y, por supuesto, a generar estrategias que permitan a esta población vivir una vida libre de violencias.

Bibliografía

- (2016). Acuerdo final Gobierno de Colombia- FARC-EP para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, D. C.
- BBC NEWS (2017). Los grupos armados que están ocupando los territorios abandonados por las FARC en Colombia. Tomado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40646855>
- CARIBE AFIRMATIVO (2020). Construcción, implementación y seguimiento de los PDET: abecé sobre la participación incluyente desde un enfoque de género. Tomado de: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/09/web.pdf>
- CASA DE LA MUJER (2020). Informe de Seguimiento a la implementación de los puntos Participación Política y Víctimas del Acuerdo Final en materia de los derechos humanos de las mujeres y el enfoque de género.
- CEPDIPO (2020). Cuadernos de la implementación 16. La impronta colectiva de género. Bogotá, D.C.
- CENPAZ (2020). ¡LAS MUJERES PARIREMOS LA PAZ! Balance de seguimiento a la implementación del Enfoque Transversal de Género, Mujer, Familia y Generación del Acuerdo Final de Paz de La Habana desde la Coordinación Étnica Nacional de Paz -CENPAZ-.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- CSPP (2020). DESMANTELAMIENTO DEL PARAMILITARISMO. Propuesta de lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, sus redes de apoyo y desestructuración de organizaciones y conductas criminales que atentan contra el liderazgo social y la construcción de la paz. Bogotá.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020). Siguen los casos de violencia sexual en el conflicto armado, incluso durante el confinamiento. Tomado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/9353/Siguen-los-casos-de-violencia-sexual-en-el-conflicto-armado-incluso-durante-el-confinamiento-Defensor%3%ADa-mujeres-v%3%ADctimas-violencia-sexual-rutas-de-atenci%C3%B3n-gu%C3%ADa.htm>

DOCUMENTO TÉCNICO. SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER (2016). Transversalización del Enfoque de Género - PIOEG.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2020). 13 gráficos para entender la violencia organizada en el post-Acuerdo de Paz. Tomado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1928>

INDEPAZ (2021). Observatorio de DDHH, conflicto y paz. Tomado de: <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>

INSTANCIA ESPECIAL DE MUJERES Y SEGUIMIENTO AL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ (2021). Balance a cuatro años de la firma del acuerdo de paz (noviembre 2016 a diciembre de 2020), énfasis en el 2020.

PARES (2020). Seguridad en tiempos de pandemia. Legado de guerra y crimen organizado en Colombia. Tomado de: <https://pairs.com.co/wp-content/uploads/2020/09/Informe-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

TRUJILLO, M. (2020). Ser mujer: un riesgo en medio de la pandemia. Tomado de: <http://empresaspazddhh.ideaspaz.org/ser-mujer-un-riesgo-en-medio-de-la-pandemia>





**PROPUESTAS
BÁSICAS PARA LA
IMPLEMENTACIÓN
DEL ENFOQUE
TRANSVERSAL ÉTNICO**

Francis Clarissa Vargas Díaz

Introducción

El capítulo étnico del Acuerdo Final para la Paz (AFP) partió del reconocimiento tanto del Gobierno Nacional como de las FARC-EP de la contribución de los pueblos étnicos a la construcción de una paz estable y duradera, así como al desarrollo económico y social del país. Además, con la incorporación de este apartado especial de los acuerdos, se buscó el resarcimiento por las condiciones históricas de exclusión, injusticia y despojo de sus territorios.

Entre los diferentes sectores que realizan seguimiento a la implementación del AFP existe actualmente consenso en que los mayores rezagos y retos los enfrenta una incorporación efectiva del enfoque étnico, así como en que el ritmo con el que se ha intentado dar cumplimiento a los compromisos plasmados en el Plan Marco de Implementación (PMI) se caracteriza por ser lento y desarticulado. De igual forma, y en contravía de lo acordado, los pueblos étnicos han sido golpeados por la violencia exacerbada en sus territorios después de la firma del AFP. Las situaciones de desplazamiento, confinamiento, amenaza, hostigamiento y homicidios de integrantes de comunidades, líderes y autoridades étnicas han persistido, mellando la confianza de los pueblos en el proceso y la libertad de su participación en los diferentes ámbitos de la implementación.

Por otra parte, el incumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa ha sido recurrente a lo largo de la implementación. Incluso en programas que desempeñan funciones estructurales en el cumplimiento de los propósitos y fines del AFP. Esto ha redundado en que varios de ellos no contengan rutas o componentes étnicos que faciliten la participación de las comunidades y no adecuen las políticas a las verdaderas necesidades e intereses de estas.

Este documento busca brindar alternativas para la reorientación de la implementación del capítulo étnico hacia los intereses e ideales que forjaron la participación de los pueblos étnicos en la construcción del AFP. Estas propuestas son de carácter indicativo, puesto que como premisa se tiene que es con los pueblos étnicos, sus líderes, representantes y comunidades con quienes debe concertarse el camino de la implementación del AFP en sus territorios.

De manera general, las principales propuestas buscan rescatar el valor central del derecho a la consulta previa como salvaguarda étnica del AFP; la dinamización del diálogo con los pueblos y sus representantes en todas las instancias de participación; la necesidad de la existencia de una voluntad política estatal para la escucha, comprensión y recomposición de la política teniendo en cuenta las características y necesidades de los pueblos, y la prioridad que tiene contar con un seguimiento transparente por parte del Estado a la implementación del capítulo étnico, en la que, además, tengan voz las veedurías y las organizaciones étnicas.

En materia temática se resalta la necesidad de poner en marcha, en articulación con los modelos propios de protección de los pueblos, los mecanismos de protección y seguridad creados por el AFP, así como la urgencia de priorizar el fortalecimiento de la capacidad y recursos del Estado para atender y solucionar el ingente número de solicitudes de formalización de territorios étnicos, como principales estrategias para garantizar la pervivencia física y cultural de los pueblos.

El capítulo étnico en el Acuerdo Final

La incorporación del capítulo étnico fue resultado de la voluntad política de los propios pueblos étnicos de participar y aportar a la construcción de la paz en los territorios. Por una parte, la importante presencia de los territorios étnicos en las zonas más afectadas por el conflicto armado, la exclusión social, la presencia de economías ilícitas, el despojo y el abandono de tierras y, por otra, la victimización indiscriminada, persistente y desproporcionada de líderes, autoridades y comunidades étnicas tanto por actores ilegales como estatales, han sido factores centrales alrededor de los cuales se han estructurado discursos de contribución a la paz por parte de los pueblos étnicos y sus líderes o representantes.

En ese sentido, se conformó la Comisión Étnica por la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales integrada por representantes tanto indígenas como

negros y afrocolombianos, la cual tuvo incidencia en la fase de cierre de los acuerdos logrados en La Habana. De ahí la inclusión de un sintético, aunque con mínimos estructurales, capítulo étnico en el apartado 6.2. del Acuerdo de Paz. El 29 de noviembre de 2016, pocos días después de la firma del texto del AFP, esta Comisión ratificó ante la opinión pública su respaldo al AFP, además de alentar al Gobierno Nacional a acelerar la implementación de los diferentes puntos acordados. Un mes después de este pronunciamiento, en Miranda Cauca, la Comisión ya alertaba acerca de la no creación de la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, compromiso del AFP, así como del inicio del *fast track* sin la debida participación de los pueblos.

Este contexto de arranque del capítulo étnico marcaría el desarrollo de una implementación del AFP en la que la participación de los pueblos y la incorporación del enfoque ha sido rezagada, débil, desestructurada y carente de concertación, sobre todo en planes, programas y proyectos centrales cuyos objetivos son cruciales para el logro de los propósitos del AFP, en especial de la Reforma Rural Integral y su articulación con otros puntos que requieren del enfoque territorial y su coordinación con otros enfoques transversales.

Pese a ello, el capítulo étnico presenta unos mínimos de cumplimiento que se pueden entender como derroteros de lo que debería comprenderse como una implementación integral del AFP con enfoque étnico. Los principales principios de este enfoque se expresan en tres salvaguardas que buscan blindar los derechos fundamentales de los pueblos y sus comunidades desde los criterios de favorabilidad, progresividad y no regresión. Estas salvaguardas son consideradas como sustanciales para la implementación del AFP; de igual forma, son centrales para la interpretación y cumplimiento de los compromisos étnicos en el desarrollo de la política pública y en la toma de decisiones políticas, estratégicas, técnicas y operativas para la reorientación de la implementación:

- a. *Una defensa del carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, libre e informada, teniendo en cuenta la objeción cultural, si así se decidiera.*

En 1989 la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó el Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales, el cual, a su vez, fue ratifi-

cado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991 y sirvió, además, como escenario del preámbulo para lo que sería la discusión que antecedió al reconocimiento de un país pluriétnico y multicultural en el artículo 7 de la Constitución Política colombiana.

El derecho a la consulta previa en estos marcos normativos implica que el gobierno tenga el deber de consultar a los pueblos étnicos a través de sus instituciones representativas cuando se pretenda implementar medidas legislativas o administrativas que puedan generar afectaciones sobre ellos o sus territorios. Estos procedimientos de consulta deberán cumplir con ser previos, libres e informados, y ser realizados de buena fe, con el fin de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de los pueblos o comunidades concernidas.

En especial, el Convenio 169 dispone que se deberá consultar a los pueblos siempre que se prevea la posibilidad de enajenar sus tierras o de traspasar de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad, así como deberá impedirse que personas externas a las comunidades puedan sacar provecho de los pueblos para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de sus tierras (art. 17). En la misma vía, se buscaba mediante la suscripción del Convenio que los Estados firmantes adoptaran, a través de la consulta y cooperación de los pueblos, medidas para combatir los prejuicios, eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos y los demás sectores sociales (art. 15).

Pese a la aprobación plena del Convenio por parte del gobierno colombiano, los pueblos étnicos han debido atravesar una larga carrera de discusiones y defensa en estrados judiciales frente a casos en los que constantemente se ha obrado tanto por parte del Estado como de particulares –nacionales y extranjeros– en detrimento de su derecho fundamental a la consulta previa. De aquí que la primera salvaguarda étnica del AFP tenga que ver con la protección de la consulta previa.

El carácter principal y no subsidiario del derecho a la consulta previa tiene que ver con la necesidad de que, por parte de los diferentes actores de la implementación, pero esencialmente por parte del Estado, se comprenda la consulta previa como un derecho fundamental y no como una fase pro-

cedimental de la implementación. En últimas, este constituye un llamado a entender la construcción de la paz a partir de los siguientes aspectos: el derecho a la participación de las comunidades como centro de la misma; el respeto por los derechos y la diferencia de cada uno de los actores que contribuyen a la implementación; el alto valor político que tiene la construcción concertada de la política pública, y finalmente, el respeto ante la objeción comunitaria en relación con acciones, proyectos o planes que por su orientación o fines puedan ir en contravía de su estructura cultural.

b. *La incorporación de un enfoque transversal étnico, de género, familia y generación.*

Para los pueblos étnicos, tanto indígenas como afrocolombianos, la incorporación del enfoque transversal étnico debe estar complementado por las miradas de género, familia y generación; estas tres categorías son transversales al enfoque y buscan la armonía y la equidad en el esfuerzo por la pervivencia espiritual, física y cultural de los pueblos (ONIC, 2017).

La necesidad de reconocer y articular estos enfoques diferenciales y de avanzar progresivamente en su adopción se relaciona, además, con el reconocimiento de las afectaciones particulares que han generado tanto el conflicto como los factores de exclusión, pobreza y desigualdad social sobre los niños y niñas de pueblos étnicos, así como la discriminación y la violencia de las que han sido víctimas las mujeres de estas comunidades en razón de su género (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Estas afectaciones, como señala la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2018), han sido tanto individuales como colectivas y requieren de medidas afirmativas que hagan posible la visibilización y resarcimiento de las comunidades étnicas que han sido afectadas en razón al género, la edad, la orientación sexual o la situación de discapacidad de sus integrantes. Las medidas afirmativas soportadas en un enfoque de acción sin daño que procedan en el marco de la implementación del AFP deben ser entendidas como aportes a la no repetición de los hechos de violencia contra los pueblos.

- c. *La garantía de que ninguna acción derivada de la implementación del AFP se oriente en detrimento de los derechos ya constituidos de los pueblos étnicos.*

Esta salvaguarda étnica prevé la protección del bloque constitucional de derechos de los pueblos étnicos que ya están garantizados por Estado colombiano en el marco de diferentes acuerdos internacionales. En este sentido, ninguna acción, plan, proyecto o inversión pública que sea realizada en el desarrollo de la implementación del AFP en los territorios o en el ámbito nacional podría ser regresiva frente a los derechos étnicos; por el contrario, deberán prevalecer los principios de favorabilidad y progresividad. En particular, vale la pena reseñar esos marcos de protección generales que comprenden los derechos étnicos en los acuerdos internacionales aprobados por el país.

Tabla 1 Convenios internacionales adoptados en el país para la protección de los pueblos étnicos

Convenio o tratado internacional adoptado	Marco de adopción internacional – Año	Compromiso del Estado
Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Asamblea General de Naciones Unidas, 1965.	No incurrir en prácticas de discriminación racial contra personas ni grupos y promover prácticas institucionales en concordancia con esto.
Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1969)	Organización Internacional para el Trabajo – OIT, 1989.	Desarrollar medidas de protección y garantía a la integridad de los pueblos indígenas y tribales. Reconocer y garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada. Reconocer el derecho al territorio y la autonomía y gobierno propio de los pueblos étnicos.
Declaración de Durban	Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001.	Reconocimiento de los orígenes, causas, formas y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia y de sus víctimas, así como de los mecanismos de prevención, educación y protección para la erradicación del racismo y para la reparación y resarcimiento.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	Asamblea General de Naciones Unidas, 2007.	Reconocimiento de la libre determinación, la autonomía y autogobierno.

FUENTE: Elaboración propia.

La aprobación por parte del Estado del Convenio 169 de la OIT fue por un lado producto de la influencia internacional de importantes movilizaciones y estrategias de incidencia de los pueblos étnicos para lograr la garantía de derechos de protección para la preservación de su vida, su cultura y su estructura social en sus territorios, pero además fue un escenario concurrente con discusiones avanzadas por representantes étnicos en la asamblea constituyente de 1991, que dio como resultado la actual Constitución Política, en la que precisamente se recogieron las reivindicaciones generales de reconocimiento de la diversidad étnica en el país y algunos instrumentos para su protección.

Tabla 2 Marco constitucional de protección de los derechos étnicos CP colombiana

Artículo	Precisiones sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos étnicos
Artículo 7	Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
Artículo 8	Deber del Estado sobre la protección de la riqueza cultural de la Nación.
Artículo 9	Garantía del derecho a la autodeterminación de los pueblos
Artículo 10	Reconocimiento de las lenguas y dialectos de las comunidades étnicas como oficiales en su territorio. Obligación de enseñanza bilingüe en aquellas comunidades con tradiciones lingüísticas propias.
Artículo 13	Principio de igualdad de derechos, protección y trato de las autoridades sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Promoción del Estado para una igualdad real y efectiva con medidas que favorezcan los grupos discriminados o marginados.
Artículo 55 (transitorio)	Expedición de una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley (Dio origen a la Ley 70 de 1993).
Artículo 63	Reconocimiento de los atributos de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los territorios étnicos.
Artículo 68	Derecho a una educación que respete y desarrolle la diversidad cultural.
Artículo 72	Reglamentación de los derechos especiales que tengan los pueblos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

FUENTE: Elaboración propia.

Las salvaguardas tal y como se han presentado resultan ser las columnas de base para la incorporación del enfoque étnico en el AFP. Sin embargo, el capítulo étnico también generó una priorización de temas que por interés de los pueblos y sus comunidades se consideraban determinantes en la implementación, de acuerdo con el propósito de cada uno de los puntos del AFP.

Tabla 3 Garantías y priorizaciones temáticas del capítulo étnico del AFP

Punto del Acuerdo Final	Garantías	Temas prioritarios en el capítulo étnico
Reforma Rural Integral	<ul style="list-style-type: none"> Garantía de la perspectiva étnica y cultural, la seguridad jurídica de la propiedad colectiva, la integridad del territorio y sus dimensiones culturales y espirituales y la protección reforzada para los pueblos en riesgo de extinción. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Acceso a tierras a través del Fondo de Tierras.</i> Inclusión de los pueblos étnicos como beneficiarios del Fondo de Tierras; adjudicación de tierras y procedimientos de formalización; anteposición de la función ecológica de la propiedad y relacionamiento ancestral de los territorios frente al concepto de <i>inexplotación</i>; mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso del suelo. <i>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.</i> Implementación del Mecanismo Especial de Consulta Previa; incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial; articulación e implementación de los planes de vida, etnodesarrollo y manejo ambiental de los pueblos étnicos.
Participación política	<ul style="list-style-type: none"> Garantía de la participación plena y efectiva de las autoridades étnicas y sus organizaciones en las instancias de participación en la implementación del AFP. 	<ul style="list-style-type: none"> Representación en las instancias de planeación participativa. Inclusión de candidatos de los Pueblos Étnicos en las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.

Fin del conflicto	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos (guardia indígena y guardia cimarrona). 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación del Programa de Seguridad y protección de comunidades y organizaciones étnicas con perspectiva étnica y cultural. • Programa de Armonización para la reincorporación de los excombatientes con identidad étnica.
Solución al problema de drogas	<ul style="list-style-type: none"> • Participación y consulta del diseño y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Respeto y protección de los usos y costumbres de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. No imposición de políticas de uso sobre el territorio y sobre sus recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta previa del PNIS. • Priorización de territorios étnicos afectados por los cultivos ilícitos, de aquellos en riesgo de exterminio físico y cultural, de pueblos en confinamiento o desplazamiento forzado. • Desminado de los territorios de los pueblos: Emberá, Jiw, Nukak, Awá y consejos comunitarios: Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó. • Programa de reasentamiento retornos y devolución de territorios a los pueblos Nukak y Emberá y a los consejos comunitarios de Alto Mira y Curvaradó y Jiguamiandó.
Acuerdo sobre víctimas	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto por las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales en sus territorios. • Derecho a la participación y consulta de los mecanismos judiciales y extrajudiciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos judiciales y extrajudiciales del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con inclusión de la perspectiva étnica y cultural. • Articulación de la Jurisdicción Especial para la Paz con la Jurisdicción Especial Indígena.
Implementación y verificación	<ul style="list-style-type: none"> • La implementación se dará sin detrimento de las funciones de atribuciones que tenga el Gobierno propio y de las instancias de participación ya existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos para el seguimiento a la implementación. Esta instancia cumplirá funciones de consultora, representante e interlocutora ante la CSIVI. • Las fuentes de financiación para el cumplimiento del capítulo étnico no incluirán los acuerdos en materia presupuestal que hayan sido antes suscritos entre los pueblos y el Gobierno Nacional.

FUENTE: Elaboración propia con base en el contenido del numeral 6.2. del AFP.

Siendo tan puntuales las consideraciones incorporadas en el AFP sobre lo que significaba el enfoque étnico y tan específicos los asuntos más apremiantes para los pueblos étnicos y sus territorios, el escenario de concertación del Plan Marco de Implementación (PMI) revistió gran importancia. De esta forma, una profundización de los principales aspectos sobre los cuales debería orientarse la implementación del capítulo étnico, lo brinda el apartado étnico en el PMI. De hecho, puede colegirse que los 97 indicadores étnicos contemplados en este instrumento tienen la potencialidad de un mayor alcance para el seguimiento, dado el alto número de metas trazadoras que quedaron dispuestas para cada punto y estrategia, situación que no es igual para los indicadores temáticos, PDET y de género.

Tabla 4 Metas trazadoras e indicadores étnicos por punto del AFP

Punto	Metas trazadoras	Indicadores
1. Reforma Rural Integral	10	27
2. Participación política	5	25
3. Fin del conflicto	3	9
4. Solución al problema de drogas	9	15
5. Acuerdo sobre víctimas	7	13
6. Implementación y verificación	6	8
Total	40	97

FUENTE: Elaboración propia con base en la matriz del PMI-2018.

Es así como el PMI brinda una fotografía de mayores detalles acerca de los propósitos esenciales de los pueblos étnicos en la construcción de la paz y lo que esperarían de una implementación territorial que –casi en su totalidad– debe ser desarrollada, coordinada y articulada por el Gobierno Nacional y por otros niveles de gobierno. Para conocer el estado actual de la implementación del capítulo étnico, en adelante se presenta un diagnóstico crítico de los aspectos más relevantes que han caracterizado la implementación del AFP y la participación de los pueblos étnicos en la misma.

Balance crítico de la implementación del capítulo étnico

Un punto de convergencia de todos los sectores, entidades y organizaciones que realizan seguimiento al AFP tiene que ver con el rezago evidente en los compromisos étnicos. Incluso el Gobierno Nacional, a través de los reportes realizados en el Sistema de Seguimiento al Posconflicto (SIIPO), evidencia la dilación al reportar apenas un 20 % de cumplimiento, reporte que es el más bajo comparado con el resultado del seguimiento de indicadores temáticos, PDET o de género.

Los diferentes informes realizados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), en los cuales se ha incluido un análisis especial de la implementación del capítulo étnico, han revelado algunas conclusiones del estado actual de la incorporación del enfoque étnico en las acciones que el gobierno presenta como cumplimiento del AFP. Asimismo, algunas organizaciones o instancias étnicas han alertado sobre las principales dificultades y retos en la orientación actual de la implementación. Un balance y clasificación de las principales lecturas y análisis de los resultados del capítulo étnico arroja las siguientes conclusiones:

a. Persistencia del conflicto y la violencia en los territorios étnicos

La mayor preocupación de los pueblos étnicos durante el proceso de la implementación del AFP ha sido la persistencia de amenazas, confinamientos, desplazamientos forzados, homicidios y, en general, de los riesgos para la vida de las comunidades y sus líderes. Entre el 24 de noviembre de 2016 y el 19 de abril de 2021 han sido asesinados 315 líderes indígenas y 81 líderes afrocolombianos (Indepaz, 2021). Según cifras de la Red Nacional de Información, se han incluido en el Registro Único de Víctimas 257.160 personas con identidad étnica cuya victimización ocurrió entre 2017-2021, siendo 2019 el año que presenta las cifras más altas a este respecto.

Tabla 5 Personas con identidad étnica que han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado en el periodo del AFP

Pueblo étnico	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Negros o Afrocolombianos	35.707	33.342	46.321	26.226	7.317	148.913
Indígenas	7.186	11.210	14.877	10.705	4.911	48.889
Rrom	42	55	49	26	9	181

FUENTE: Elaboración propia con base en el reporte de la Red Nacional de Información con corte a 30 de junio de 2021.

Estas víctimas con pertenencia étnica han reportado 291.405 hechos de violencia, como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 6 Hechos de violencia ejercida contra personas con identidad étnica en el periodo del AFP.

Pueblo étnico	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Negros o Afrocolombianos	43.738	40.293	53.778	30.921	8.188	176.918
Indígenas	8.547	27.491	35.805	33.864	8.547	114.254
Rrom	53	74	60	33	13	233

FUENTE: Elaboración propia con base en el reporte de la Red Nacional de Información con corte a 30 de junio de 2021.

Uno de los hechos que caracteriza la victimización de los pueblos étnicos es el confinamiento. Este fenómeno ha sido muy dinámico durante el periodo de implementación del AFP. Las comunidades étnicas tienden a no desplazarse de sus tierras, pese a la violencia persistente, teniendo en cuenta el fuerte arraigo cultural y vital a sus territorios. La siguiente tabla muestra un total 61.747 hechos de confinamiento en los territorios étnicos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, pese a ser cifras oficiales las aquí presentadas, todas deben entenderse subestimadas, pues median varios factores para que los hechos sean o no declarados por las víctimas, tales como el desconocimiento del proceso, no hablar español, la distancia

entre las zonas rurales dispersas y las cabeceras municipales, el miedo ante la presencia o la amenaza de los actores victimizantes, etc.

Tabla 7 Eventos de confinamiento sufridos por los pueblos étnicos en el periodo del AFP

Vigencia	Indígenas	Negros y afrocolombianos
2017	2.371	1.053
2018	10.721	2.229
2019	13.245	6.997
2020	15.276	5.753
2021	3.529	573
Total	45.142	16.605

FUENTE: Elaboración propia con base en el reporte de la Red Nacional de Información, con corte a 30 de junio de 2021.

Estos hechos de victimización y la falta de garantías de seguridad y protección en los territorios de las comunidades son el principal riesgo que afecta e impide la participación de política de los pueblos étnicos, pese a que el AFP creó herramientas especiales para mitigar la violencia contra los pueblos étnicos, como lo es el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades, el cual permitiría la generación de medidas de protección colectiva con enfoque territorial, que hasta el momento ha sido ignorado (Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, 2020).

Como lo señala el informe citado, en contraposición al desarrollo de las estrategias del AFP, se han venido impulsando medidas de protección que no han sido articuladas con los sistemas propios concebidos para tal fin (p. 24). En este sentido, pese a que se esperaba que con la implementación del AFP se pusieran en marcha las estrategias creadas por este, en coordinación con las comunidades étnicas, las acciones de gobierno han seguido concentrándose en programas y planes paralelos que distan de lo acordado y que, además, no han generado resultados visibles en la mitigación de la tragedia humanitaria de las comunidades étnicas en los últimos años (CEPDIPO, 2021).

Por otra parte, la Contraloría General de la República (2021) señaló, por una parte, que solo 0.4 % de los recursos orientados al capítulo étnico estaba asig-

nado al punto 2 del AFP. De ese monto, el 22 % fue reportado como gastos en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Además de esta baja asignación, el ente de control indicó que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP aún no ha sido puesta en funcionamiento. Sumado a esto, la Fiscalía General de la Nación, a cuyo cargo están indicadores importantes para la investigación y sanción de los delitos contra los pueblos étnicos, argumenta no tener competencia sobre los mismos, y, transcurridos casi cinco años de vigencia del AFP, no reporta aún haber comenzado con la revisión de los parámetros técnicos para su medición. Finalmente, el Decreto que debe reglar las medidas de protección individual y colectiva para los pueblos indígenas se mantiene en revisión desde 2018 por parte de la Unidad Nacional de Protección.

Para la Comisión Étnica para la Paz (2021), la actual situación de inseguridad y de crisis humanitaria que viven los pueblos étnicos es evidencia del no cumplimiento del propósito de poner fin al conflicto armado. En su segundo informe, la Comisión manifiesta que las comunidades informan acerca de las dinámicas de reclutamiento masivo de niños, niñas y adolescentes que han venido sufriendo y que, incluso, la reconfiguración del conflicto en los territorios ha afectado a la población étnica que habita centros urbanos, como Buenaventura y Tumaco.

Finalmente, es importante resaltar que el incumplimiento del gobierno en el marco de las garantías de seguridad ha sido el llamado más sentido de todos los actores que realizan seguimiento. Las crecientes cifras de amenazas y homicidios de líderes sociales étnicos, la baja operatividad y articulación del SISEP con los mecanismos de protección propios de los pueblos, la no rendición de informes por la Alta Instancia del SISEP, la falta de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta y a la movilización social son preocupaciones vigentes relacionadas con la implementación del punto 2 del AFP (ST Verificación del Acuerdo de Paz, 2021).

b. *Estrategias territoriales en contravía del AFP que afectan a los pueblos étnicos*

El Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2021) presentó en su apartado étnico una serie de reflexiones acerca de la “contramarea” que ha caracteri-

zado esta primera fase de la implementación; con ello se refería a políticas y acciones de gobierno que, lejos de articularse al AFP, ponían en tensión las dinámicas territoriales y se alejaban de la construcción de la paz, además de tener el potencial de afectar a los territorios étnicos.

En primera instancia, la estrategia de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), planteada en el actual Plan Nacional de Desarrollo, en atención a la Ley 1941 de 2018, se reglamentó a través del Decreto 2278 de 2019. En el marco de la misma se desarrollan los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII), los cuales deberían ser operados por el Consejo de Seguridad en las zonas identificadas como PDET. En particular, las ZEII que fueron aprobadas¹ podrían afectar la autonomía y el gobierno propio de los pueblos étnicos teniendo en cuenta la presencia étnica en estos territorios.

En segundo lugar deben tenerse en cuenta las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) planteadas en la Ley 160 de 1994, cuya estrategia busca el fomento de la producción agropecuaria a través de la inversión de capitales privados y permite la adjudicación de baldíos a empresas. La estrategia en mención se ubicaría en contravía del Decreto 902 de 2017, pues permitiría adjudicaciones gratuitas a la ZDE. Al respecto se manifestó en particular la Comisión Nacional de Territorios Indígenas alertando sobre la violación de la consulta previa, la contradicción con el AFP y sus posibles afectaciones sobre los territorios indígenas.

En tercer lugar, la estrategia de fumigación de cultivos de uso ilícito con glifosato, la cual no surtió proceso alguno de consulta previa, podría afectar, según la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (2020), a cerca de 40 pueblos indígenas, pues estos tienen presencia en el 31 % de los 170 municipios ubicados en las zonas que se verían afectadas por la aspersión.

1 Catatumbo, Pacífico Nariñense, Bajo Cauca, Sur de Córdoba, Arauca, PNN Chiribiquete, Sierra de la Macarena, Catatumbo, Nudo de Paramillo y Sanquianga.

c. Ausencia de consulta previa y concertación de los principales planes y programas del AFP

La primera salvaguarda establecida en el capítulo étnico del AFP es el carácter central y no subsidiario de la consulta previa. Sin embargo, esta ha sido una salvaguarda poco tenida en cuenta en la implementación. Actualmente, de dieciséis (16) Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) requeridos han sido adoptados solo nueve (9). Sin embargo, ninguno de ellos presenta un capítulo o apartado específico sobre los lineamientos, metas o presupuestos orientados a los pueblos étnicos, ninguno presenta una definición del enfoque étnico y no es evidente una participación de los pueblos étnicos en su construcción.

Esta situación está en contravía de la primera meta trazadora del PMI que implicaba que la totalidad de los PNRRI incorporaran el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación y tuvieran en cuenta la participación de los pueblos en su construcción. Sin embargo, no solo los Planes Nacionales presentan este vacío, sino que otros programas centrales del AFP tampoco han surtido el mencionado proceso.

Otro ejemplo es el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Según el compromiso del PMI, el Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se reglamentó el PNIS, debió haber sido consultado con los pueblos étnicos. Sin embargo, esto no fue así, y tampoco se concertó con los pueblos étnicos un componente, ruta o módulo diferencial de acceso y tratamiento para las comunidades étnicas que podrían acceder al Programa, de tal suerte que esto también desincentivó la participación de los pueblos en el proceso (CEPDIPO, 2021b).

Finalmente, el Programa de Armonización para la Reincorporación, el cual es un compromiso del PMI correspondiente al punto 3, tampoco ha sido creado; con este se buscaba que los excombatientes que tuvieran identidad étnica y que desearan regresar a sus territorios de origen contaran con una ruta especial de atención. No obstante, debido a la ausencia de recursos en la Agencia de Reincorporación y Normalización, no ha se ha llevado a cabo la consulta previa necesaria.

d. Falta de claridad en los reportes de avances y rezago en el cumplimiento de las medidas de ordenamiento social de la propiedad

Dos de las principales apuestas de los pueblos étnicos frente al AFP fueron, por una parte, la de avanzar en la formalización de sus territorios, muchos de ellos despojados o afectados en desarrollo del conflicto, y, por otra, acceder a la posesión de tierras a través del Fondo de Tierras. Sin embargo, este ha sido el ámbito de mayores rezagos y falta de claridades en el proceso de implementación. Encendidas discusiones han surgido en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, precisamente por la ausencia de transparencia con la que se presentan las cifras y por la no priorización de los temas relacionados con el ordenamiento social.

En efecto, son ya más de mil trecientas solicitudes de formalización, ampliación, y saneamiento que se encuentran rezagadas en la gestión de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), situación preocupante si se tiene en cuenta el ritmo desacelerado con el que la entidad viene atendiendo cada caso. Al revisar los reportes de la ANT en el SIPO se tiene que, luego de casi cinco años de implementación, no se presentan avances en relación con los indicadores étnicos y los mismos se encuentran sin ficha técnica. Asimismo, la Contraloría General de la República (2021) alertó sobre la ausencia de un módulo étnico en el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social, en incumplimiento del artículo 13 del Decreto 902 de 2017.

Por su parte, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (2020) manifestó la ausencia de consulta previa del Decreto 902 de 2017, además de señalar el notable rezago de solicitudes presentadas ante de la ANT para la formalización de predios. Para esta organización, las cifras de formalización revelan una discriminación sistemática y estructural hacia las comunidades étnicas. La Comisión Étnica para la Paz (2021) declaró que entre sus preocupaciones se encuentran, de una parte, la no reglamentación del funcionamiento de la Subcuenta étnica del Fondo de Tierras y, de otra, la ausencia de un mecanismo de clarificación de las Reservas Indígenas, así como de uno que defina la demarcación de áreas de servidumbre en favor de las comunidades étnicas.

e. *Falencias en la incorporación del enfoque étnico en la construcción e implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial*

Sobre este tema en particular, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2021b) ha presentado algunos elementos críticos de análisis sobre lo que fue la construcción participativa de los PDET en el caso étnico, destacando esencialmente que: i. Se impuso una lógica de municipalización que no era armónica con la lógica territorial étnica; ii. La organización de iniciativas por pilares desconoció la visión integral del territorio que tienen los pueblos étnicos; iii. No es visible la articulación en los PDET de los Planes de Vida y de Etnodesarrollo de los pueblos étnicos; iv. La marginalidad de las iniciativas con carácter étnico en la fase subregional de los PDET; v. Las grandes debilidades en la caracterización étnica en los PATR; vi. La imposibilidad de deducir una estrategia de transformación regional a partir de las iniciativas priorizadas.

Adicionalmente, el instrumento de la Hoja de Ruta, que en principio era definido como una herramienta articuladora de los diferentes planes y programas del AFP que, además, debía orientar la priorización de iniciativas, finalmente no logró sus objetivos, sino que, por el contrario, se hicieron evidentes sus diferencias y rupturas con lo planteado en el AFP (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2021c). En suma, la metodología construida para este mecanismo desconoció el enfoque pluriétnico y multicultural, no concedió un lugar a las salvaguardas consideradas en el capítulo étnico y no recogió ni articuló los Planes de Vida y de Etnodesarrollo.

El Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (2020), además de indicar la ausencia de articulación en los PATR de los planes de desarrollo propios de las comunidades étnicas, también expresó que existe una amplia brecha entre las expectativas de las comunidades y la capacidad de respuesta estatal, advirtiendo que la no reforma de la Ley 152 de 1994 podría ser obstáculo para garantizar la participación y acción de las alcaldías de los municipios priorizados.

Finalmente, sobre la implementación territorial de iniciativas, según la Comisión Étnica por la Paz (2021), esta se ha centrado en proyectos de Minas y Energía, Vivienda, Transporte, Acueducto y Saneamiento Básico,

adelantados en el marco del OCAD Paz, los cuales en su mayoría colindan o impactan territorios étnicos; sin embargo, en relación con ellos no se tiene una cifra del número de beneficiarios de los pueblos, así como tampoco se han realizado procesos de concertación, participación ni veeduría.

f. Falta de transparencia en el seguimiento a la implementación del AFP desde el punto de vista de la política pública y del presupuesto

La ausencia de fichas técnicas de indicadores étnicos a cargo de la ANT, la Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior, la Agencia de Renovación del Territorio, Ministerio de Tecnologías para la Información y la Comunicación, la ARN, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia y el Derecho ha sido pretexto para no presentar avances o reportes de manera pública en SIIPO. Asimismo, el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP), administrado por la Función Pública, no presenta desagregación de la información de seguimiento al capítulo étnico.

De igual forma, el trazador presupuestal para la construcción de paz no presenta ninguna desagregación de los recursos del capítulo étnico, siendo este un obstáculo para el seguimiento a su implementación y a la capacidad del Estado para dar cumplimiento a los compromisos étnicos.

Estos seis puntos expuestos para presentar un balance sintético de la situación actual del capítulo étnico dejan un diagnóstico sombrío de la implementación, pese a un gran compromiso y al llamado a la paz por parte de las comunidades étnicas en sus territorios. Así, se requiere una reorientación de las acciones de gobierno que permita reencontrar la ruta de cumplimiento tanto de las salvaguardas substanciales acordadas con los pueblos, como de todos los compromisos derivados de la construcción del PMI.

Propuestas para la implementación integral del capítulo étnico

Frente un diagnóstico que se encuentra indiscutiblemente centrado en retos de política pública aún no superados, así como en constantes incumplimientos históricos del Estado para con los pueblos étnicos y sus territorios, se presentan algunas propuestas como aporte constructivo dada la necesidad de retomar el espíritu con el que los pueblos étnicos participaron en la construcción tanto del capítulo 6.2. del AFP, como en el diseño del componente étnico del PMI.

De manera estructural se requiere la garantía efectiva de cumplimiento de las salvaguardas étnicas del AFP. La omisión del derecho a la consulta previa, libre e informada ha sido recurrente en la implementación y ha afectado no solo la autonomía de los pueblos y a sus comunidades, sino que también ha mellado la confianza de estas y disminuido su intención de participación en planes y programas. Lo mismo es válido en relación con el impulso que ha querido dar el actual gobierno a políticas en el marco de la “Paz con Legalidad”, que son distantes del AFP y que, además, afectan a las comunidades en sus territorios e impiden el goce efectivo de los derechos propios de los pueblos.

Un ascenso en el último año de los discursos y narrativas estatales de estigmatización de los procesos de movilización y protesta de los pueblos étnicos ha ido en contravía de los propósitos de apertura democrática y construcción de paz. En este sentido, se requerirá un impulso fuerte a las políticas de no discriminación y tolerancia en el marco de una implementación reorientada a los fines del AFP.

Antes de presentar a las propuestas específicas para la implementación integral del capítulo étnico, es importante destacar, de manera sintética, algunos elementos de referencia que deberían caracterizar la implementación de este capítulo y que han sido planteados a rasgos generales en lo que hasta hoy han sido análisis del Centro de Pensamiento y Diálogo Político respecto al mundo étnico como manifestación de la riqueza cultural y el patrimonio inmaterial en la concepción de una Nación diversa. Los principales ejes de reflexión que deberían acompañar una toma de decisiones estratégicas para

la garantía de las salvaguardas étnicas y de los derechos de las comunidades son los siguientes:

- Una comprensión de los territorios más allá de lo geoespacial, entendiendo los territorios étnicos como sujetos vivos y reproductores de vida social, económica y cultural.
- Una disposición genuina de escucha por parte del Estado en su conjunto, con respeto por la autonomía de los gobiernos propios y con flexibilidad para comprender las necesidades de las comunidades narradas por ellas mismas y convertir sus propias iniciativas de solución en proyectos viables.
- La voluntad política para flexibilizar la oferta social del Estado frente a las necesidades, contextos, prioridades y particularidades étnicas y la eliminación de la imposición de lógicas tradicionales del accionar público, de manera que no sean las comunidades las obligadas a adaptarse a los parámetros técnicos de proyectos, planes, métodos y tiempos de gobierno.
- La comprensión de la diversidad en la diversidad y la ruptura de los procesos de homogeneización cultural. Para esto se requiere que la acción estatal se nutra de diagnósticos más profundos y elaborados sobre la realidad de cada pueblo étnico, más allá de una caracterización descriptiva de variables sociodemográficas.
- La discusión concertada sobre las implicaciones, la conceptualización y el alcance de la incorporación del enfoque étnico en las acciones, planes y proyectos, superando la fuerte tendencia al reporte estadístico de participación de personas con identidad étnica en las actividades de gobierno como comprensión del enfoque.
- Finalmente, se requiere, que la intervención estatal sobre los territorios y sus comunidades se despoje de su carácter colonizador y discriminador ante la diferencia. Esto también significa que el Estado en su conjunto pueda encontrar puntos de articulación en los que prime el respeto por las visiones propias sobre el desarrollo

social, económico y cultural que tienen los pueblos étnicos. Un reconocimiento de la otredad y su posible convivencia en el camino de la construcción de la paz desde y por los territorios.

Respecto de la planeación y programación de la política y su presupuesto

- a. *Presupuestos claros, específicos y concertados y dinamización de otras fuentes para el cumplimiento del capítulo étnico.*

Se requiere la inclusión de un componente étnico en el trazador presupuestal de construcción de paz, así como en el resto de los sistemas de información presupuestal. Esto no solo para facilitar el seguimiento, sino también para promover que las diferentes entidades programen sus presupuestos de manera específica para el cumplimiento de los compromisos étnicos. Es importante que esta marcación de recursos no se realice de manera arbitraria, sino que sea programada de acuerdo con la priorización de los temas de interés de los pueblos étnicos y en aquellos en los cuales se perciba un mayor rezago.

De igual forma, además del Presupuesto General de la Nación, es importante vincular y dinamizar otras fuentes de financiamiento del capítulo étnico, como el Sistema General de Regalías, la cooperación internacional y los aportes del sector privado, con proyectos específicos para la atención de las comunidades étnicas en sus territorios. Así como en términos generales se ha planteado como necesaria para el presupuesto general de la implementación, se requiere la reglamentación de las leyes 715 de 2001 y 152 de 1994 para dinamizar los recursos del Sistema General de Participaciones y de las Entidades Territoriales hacia el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo y, en este caso, de los correspondientes al capítulo étnico.

Como un acto de transparencia y voluntad de cumplimiento con los pueblos étnicos, optar por una metodología progresiva de planeación presupuestal participativa serviría para adecuar las inversiones públicas tanto de bienes como de servicios a las verdaderas preocupaciones y necesidades de los territorios étnicos.

- b. Concertación y consulta de los componentes y rutas étnicas para el diseño y planeación de programas, planes y proyectos centrales del AFP.*

Es urgente el cumplimiento de la salvaguarda étnica sobre el carácter central de la consulta previa. Esta debe ser aplicable para los planes y programas que desarrollarán en gran medida el AFP en los territorios. Así, se requieren una revisión de los PNNRRI y un diálogo con los pueblos étnicos para definir de qué manera, su contenido, lineamientos, metas y recursos se orientarán a los territorios étnicos y con qué alcance.

El caso del PNIS, se requiere avanzar de manera concertada con las organizaciones y pueblos étnicos para la construcción de un componente étnico del Programa que precise una ruta de atención colectiva a las comunidades que voluntariamente quieran hacer parte de este proceso. Adicionalmente, esto podría incentivar el ingreso de nuevas comunidades y aportar al proceso de sustitución; para ello también es necesario no dar continuidad a la estrategia de fumigaciones aéreas, pues la misma omite el derecho a la consulta previa y pone en riesgo el equilibrio ambiental y agroalimentario de las comunidades.

Se requiere fortalecer presupuestalmente a la ARN para que logre de manera rápida y efectiva realizar la consulta previa del Programa de Armonización y Reincorporación y, así, dar cumplimiento a una ruta especial para los excombatientes con identidad étnica que puedan y deseen retornar a sus territorios de origen.

- c. Claridad, concertación e importancia de la salvaguarda de objeción cultural.*

Se requiere dar claridad a las entidades que intervienen en los territorios, sobre la definición y el alcance de la salvaguarda a la objeción cultural como garantía de no repetición. Esta salvaguarda busca prevenir la repetición de hechos que han atentado contra la integridad de las comunidades. Para lograrlo, es importante generar diálogo con las organizaciones étnicas y, en especial, con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IANPE).

- d. *Priorización del ordenamiento social de la propiedad para los pueblos étnicos y del fortalecimiento de la propiedad colectiva.*

La principal garantía de pervivencia cultural de los pueblos, además de la protección de la vida misma, es la protección de los territorios étnicos. Esta ha sido una reivindicación permanente de los pueblos y sus organizaciones en todos los espacios de construcción, implementación y seguimiento de políticas en los que estos participan. Sin embargo, es uno de los asuntos del capítulo étnico con mayores deudas.

Se requiere el fortalecimiento de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT tanto en capacidad institucional como en apropiación de recursos para lograr dar un impulso a la atención de las solicitudes históricas de las comunidades, no solo de aquellas que fueron posteriores a la firma del AFP, sino también de aquellas que constituyen el acumulado de necesidades territoriales no atendidas.

Asimismo, se requiere una mayor claridad sobre el funcionamiento y los lineamientos de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras; todo esto en concertación con los pueblos, de manera transparente y con voluntad de diálogo y verdadero compromiso por una construcción y priorización participativa. Es prioritaria, a la vez, la construcción del módulo étnico en el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (RESO).

- e. *Mayor rol del Mecanismo de Consulta Previa en los PDET.*

En el procedimiento de construcción e implementación de los PATR, el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) fue producto de las presiones e insistencias de las propias comunidades étnicas. Sin embargo, es preciso generar lineamientos institucionales contruidos colectivamente con las comunidades sobre el alcance y la incidencia del MEC a fin de potenciar y posicionar más su rol en el seguimiento de los proyectos que son adelantados en el marco de los PATR. Esto aportaría a una implementación más concertada y, por tanto, legítima, además de adecuar las inversiones a la perspectiva étnica que requieren los proyectos que tendrán impacto sobre sus territorios.

- f. *Diálogo permanente de la IANPE con los diferentes sectores de gobierno.*

La IANPE fue creada con un rol de consultora, representante e interlocutora de los pueblos étnicos ante la CSIVI. Sin embargo, se requiere una mayor dinamización de esa instancia y más diálogo de la misma con los diferentes sectores del Gobierno Nacional a fin de que ella pueda aportar de manera preventiva para que las acciones estatales previstas en los territorios no contengan una ruta que afecte los derechos étnicos, o, bien, pueda redireccionar a las instancias étnicas especializadas en la definición de temas sectoriales para su concertación y definición.

- g. *Actualización del componente étnico en el PMI para su fortalecimiento y suficiencia en todos los pilares del AFP.*

Con anterioridad se ha señalado que la actualización concertada de los documentos de propuesta para la actualización del PMI y para la construcción de un capítulo específico de paz en el próximo Plan Nacional de Desarrollo es una tarea prioritaria. En este contexto, y, a pesar de que, como se ha mencionado en el apartado sobre los contenidos del capítulo étnico, los indicadores étnicos presentan mayores profundizaciones y metas trazadoras que el resto de los incluidos en el PMI, aún hay varios pilares, en especial de la Reforma Rural Integral, que no cuentan con indicadores étnicos, causando que no haya ni una programación ni un seguimiento específico a los avances étnicos en materia de Salud, Educación, Vivienda, Producción Agropecuaria y Economía solidaria, ni a la Garantía Progresiva del derecho a la alimentación.

Por tanto, además de la inclusión de indicadores y de metas trazadoras en los pilares que aún no presentan especificidad étnica, se propone que se construya un capítulo étnico en el PMI que brinde orientaciones, lineamientos y recomendaciones de política a los diferentes sectores públicos para la incorporación efectiva del enfoque étnico en todos los aspectos de la implementación.

- h. Inclusión de un apartado étnico en el capítulo específico de paz del próximo Plan Nacional de Desarrollo (PND).*

Según el Conpes 3932 de 2018, el capítulo específico de paz del PND deberá contener una estructura que incluya el Plan Cuatrienal de Implementación, seis subsecciones, esto es, una por cada punto del AFP, además de incluir las prioridades de género y étnicas. Es importante que dicho capítulo vaya más allá de definir las prioridades étnicas y contenga una subsección de enfoque étnico donde se expliciten estrategias, priorizaciones, metas e indicadores que se articulen con los compromisos étnicos del PMI.

- i. Optimización de los sistemas de información y diagnósticos cualitativos de los pueblos y territorios étnicos.*

Se requiere la adecuación e inclusión de variables étnicas en los sistemas información del Estado, además de contar con diagnósticos cualitativos, hechos por las propias comunidades, sus organizaciones o entidades públicas, que permitan una mayor preparación de la acción estatal en los territorios étnicos. En ese marco, es importante el fortalecimiento del Sistema de Información Geográfica de Pueblos Indígenas y la optimización de su alcance y utilización, así como la creación de uno con características similares para las comunidades negras. Asimismo, es importante que en las zonas PDET se realicen profundos diagnósticos de las condiciones sociales, económicas, culturales, ecológicas y ambientales de los territorios étnicos para poder especializar y hacer más efectiva la intervención pública.

Respecto del momento de la implementación del capítulo étnico

- a. Garantía de la vida, la pervivencia física y cultural de los pueblos, comunidades, líderes y autoridades étnicas.*

Se requiere la puesta en marcha de los programas e instancias de protección, tal y como fueron creadas por el AFP, en especial del Programa de Protección y Seguridad en articulación con los mecanismos propios de los pueblos, así como la activación del SISEP y sus instancias, por ejemplo, de la

Comisión de Seguimiento y Evaluación, para el abordaje de los casos étnicos con una ruta diferencial.

Dar impulso a la estrategia de protección de los pueblos y sus autoridades, así como a la priorización de la formalización y entrega de tierras, debe ser un propósito al que debe concederse la mayor capacidad posible, la máxima intervención, la mayor disposición de recursos y toda la celeridad en la implementación que pueda lograrse. Solo de esta forma se garantizarán mínimos para la pervivencia física y cultural de los pueblos.

- b. Respeto por el derecho a la movilización y la protesta ciudadana y eliminación de discursos de discriminación y estigmatización.*

Una forma de reorientar la implementación del capítulo étnico también tiene que ver con el desescalamiento de discursos estatales que puedan fomentar la estigmatización de los pueblos étnicos, sus organizaciones o sus líderes. Los discursos y pronunciamiento de los gobiernos –tanto nacional como territoriales– deben ser respetuosos de la autonomía y los gobiernos propios de los pueblos, así como promover la inclusión y la tolerancia. El punto 2 del AFP presenta varias herramientas que protegen el derecho a la protesta y la movilización, así como la tolerancia y la no estigmatización. Es necesario revitalizar estas herramientas y liderar actuaciones y mensajes de construcción de paz, en los que prime el respeto por la diferencia.

- c. Garantía de la participación de los pueblos étnicos en las instancias de implementación del AFP.*

La participación de los pueblos ha sido afectada y reducida, por una parte, por la ausencia de garantías de protección y seguridad y, por otra, por la falta de canales de participación y el escaso alcance de su incidencia. Es importante que en cada una de las instancias de participación creadas y en funcionamiento para la implementación del AFP se dé asiento con voto a representantes étnicos, generando voluntad, capacidad de escucha y comprensión de sus propias dinámicas y propuestas de solución, y siendo flexibles frente a la necesidad de adecuar las políticas a las características socioculturales que exponen los representantes.

- d. *Mayor capacitación de funcionarios(as) del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales sobre la incorporación y alcance del enfoque étnico, con participación de representantes de los pueblos.*

La comprensión del enfoque étnico es aún un reto para la mayor parte de los funcionarios del Estado. Las dificultades para comprender visiones diferentes cultural y socialmente redundan en percepciones discriminatorias y acciones vulneradoras de los derechos de los pueblos étnicos. Se requiere que sean los propios integrantes, líderes o representantes de los pueblos étnicos los que adelanten los procesos de capacitación, sensibilización y reflexión sobre el enfoque, tanto en el caso de los funcionarios que tienen intervención en territorio, como de aquellos que son tomadores de decisiones.

Respecto del seguimiento y monitoreo a la implementación del capítulo étnico

- a. *Cifras claras y suficientes en los reportes de las entidades nacionales.*

Se requiere un mayor compromiso de las entidades nacionales que asumieron responsabilidades en el cumplimiento de indicadores y metas étnicas en el PMI para que, en cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad, realicen los reportes de sus acciones y avances al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), así como un mayor control por parte del Departamento Nacional de Planeación como administrador del sistema sobre la calidad y suficiencia de los reportes realizados.

Adicionalmente, es importante que el Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP) contenga un componente especial para que las entidades reporten y rindan cuentas sobre la implementación diferencial del capítulo étnico del AFP, con un mayor control y depuración de la Función Pública sobre su calidad y transparencia.

- b. *Mayor participación de los pueblos étnicos en los balances del seguimiento que se realicen del capítulo étnico por parte del Gobierno Nacional y fortalecimiento de las veedurías ciudadanas.*

Realizar seguimiento a las políticas públicas sin escuchar la voz de los beneficiarios impide el aporte que estos, que han sido los receptores de las acciones e inversiones, puedan realizar de cara a la mejora y optimización de las intervenciones. Por esto es importante generar espacios de diálogo en el seguimiento y alimentar estos procesos de la participación ciudadana. Asimismo, fortalecer y promover el sistema de veedurías creado por el AFP, asegurando la participación de los líderes de comunidades étnicas durante los procesos de implementación territorial que prevean obras, proyectos o acciones que puedan impactar sus territorios.

Conclusiones

Los rezagos en la implementación del capítulo étnico son notables. La desigualdad con la que avanzan asuntos de carácter general frente a los asuntos propios de los pueblos o comunidades étnicas deja un balance desfavorable de estos primeros años de implementación del AFP.

Pese a estos rezagos e incumplimientos, algunos de ellos de carácter histórico, los pueblos étnicos han mantenido su intención e iniciativa de contribuir a la construcción de la paz desde sus territorios. El capítulo étnico del AFP es muestra de esa intención. En este apartado se definieron salvaguardas sustanciales que deberán ser transversales a la formulación, implementación y seguimiento de las políticas, planes y proyectos en el AFP. Sin embargo, las mismas no han sido cumplidas como se esperaba y varios proyectos y programas avanzan sin ningún tipo de concertación o consulta.

Este documento brinda algunas propuestas de manera indicativa y en una posición respetuosa por las decisiones y posiciones propias de los pueblos étnicos; son estos los que deben definir, de acuerdo con sus costumbres, saberes, formas organizativas y políticas, los derroteros y caminos que deberán seguirse para dar cumplimiento a los compromisos tan discutidos y reflexionados que hoy hacen parte del capítulo étnico y del PMI.

De manera general se dejan los principales mensajes de aporte a una mejor y efectiva implementación del capítulo étnico por parte del Centro de Pensamiento y Diálogo Político a fin de contribuir al cierre de las brechas históricas, a la eliminación de la estigmatización y discriminación de la que han sido víctimas, al cese del despojo de sus territorios y a una real protección de la vida de sus comunidades y sus autoridades.

Principalmente, se trata de volver sobre la importancia de cumplir estrictamente con las salvaguardas étnicas en todos los ámbitos de aplicación del AFP, a una mayor cualificación del Estado para comprender los problemas y características de los territorios y sus comunidades, a generar mayores espacios de diálogo e intercambio con los pueblos, haciéndolos centro de la planeación, la implementación y el seguimiento. Finalmente, insistimos en que es urgente la priorización de los sistemas y mecanismos de protección considerados en el capítulo étnico, así como de las acciones para formalizar y entregar tierras a las comunidades como garantía para su pervivencia física y cultural.

Bibliografía

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO. (2021B). *La dimensión territorial del Acuerdo de paz con las FARC-EP*. Bogotá: Digiprint Editores.

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO. (2021C). *LAS "HOJAS DE RUTA" DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)*. Bogotá.

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO. (2021). *La Paz Pospuesta*. Bogotá: Digiprint Editores.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. (2013). *Desafíos para la Reintegración. Enfoques de género, edad y etnia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

COMISIÓN ÉTNICA PARA LA PAZ. (2021). *II Balance de la Comisión Étnica. Un proceso de paz en medio de la guerra*. Bogotá.

COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS. (24 DE NOVIEMBRE DE 2020). *CNTI*. Obtenido de Rechazamos nueva amenaza a los territorios de los pueblos indígenas con la iniciativa de reglamentación de las Zonas de Desarrollo Empresarial: <http://cntindigena.org/rechazamos-nueva-amenaza-a-los-territorios-de-los-pueblos-indigenas-con-la-iniciativa-de-reglamentacion-de-las-zonas-de-desarrollo-empresarial/>

COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS. (16 DE NOVIEMBRE DE 2020). *CNTI*. Obtenido de Aspersiones aéreas con glifosato: ¿Por qué los Pueblos Indígenas exigen la realización de consultas previas?: <http://cntindigena.org/aspersiones-aereas-con-glifosato-por-que-los-pueblos-indigenas-exigen-la-realizacion-de-consultas-previas/>

COMISIÓN NACIONAL DE TERRITORIOS INDÍGENAS. (16 DE SEPTIEMBRE DE 2020). *CNTI*. Obtenido de Comunicado público: ORGANIZACIONES INDÍGENAS DENUNCIAN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS REGRESIVAS: <https://drive.google.com/file/d/1VED-2LundhuMIR6S46bMqQaya8R9tyuHM/view>

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD. (2018). *Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*. Bogotá: Documento interno CEV.

CONSEJO NACIONAL DE PAZ AFROCOLOMBIANO. (2020). *Balance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Fundación Aníпода.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2021). *Quinto Informe de seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz*. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2018). *Conpes 3932: Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Bogotá: DNP.

GOBIERNO DE COLOMBIA Y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.

INDEPAZ. (22 DE ABRIL DE 2021). *Indepaz*. Obtenido de Con líderes hay paz: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/CON-LI%CC%81DERES-HAY-PAZ.pdf>

ONIC, C. D. (8 DE JULIO DE 2017). *Organización Nacional de Indígena de Colombia*. Obtenido de <https://onic.org.co/sitio/comunicados-onic/1938-genero-mujer-familia-y-generacion-una-mirada-integral-a-la-reconstruccion-social-de-paz-en-colombia>

ST VERIFICACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ. (2021). *Segundo Informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Fnal para la Paz*. Bogotá: CINEP-CERAC.

**AUTORAS
AUTORES**

Jairo Estrada Álvarez

Economista. Ph.D. en Ciencias Económicas. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Director académico del Centro de Pensamiento y Diálogo Político -CEPDIPO.

María Isabel Galvis Suárez

Economista de la Universidad Javeriana. Magíster en Economía Aplicada de la Universidad Pompeu Fabra. Experiencia en formulación, implementación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos; así como en métodos econométricos y cuantitativos aplicados en ámbitos público y privado.

Carolina Jiménez Martín

Politóloga. Magíster en Estudios Políticos, Doctora en Estudios Latinoamericanos. Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Consejo Directivo de CLACSO. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.

Andrés Felipe Mora Cortés

Politólogo y Magíster en Ciencias Económicas. Ph.D. en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia e investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.

José Francisco Puello-Socarrás

Politólogo. Magíster en Administración Pública y Doctorante en Ciencia Política. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador y Director Ejecutivo del Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.

Francis Clarissa Vargas Díaz

Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Candidata a Magíster de la Universidad de Buenos Aires.

ENFOQUE DE GÉNERO

Laura Cardoza Alfonso

Psicóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Resolución de Conflictos y Construcción de Paz. Cursante de Maestría en Abordajes Psicosociales para la Construcción de la Paz. Asesora de las FARC-EP en La Habana en asuntos de género. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.

Paola Patricia Sandoval Palacios

Politóloga. Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.



CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO - CEPDIPO

www.cepdipo.org

El libro *Reavivar el Acuerdo de paz con las FARC-EP* contiene propuestas de planeación y política pública, formuladas por investigadoras e investigadores del Centro de Pensamiento y Diálogo Político tras cerca de cinco años de riguroso análisis del proceso de implementación, que han permitido constatar una deuda creciente del Estado colombiano con los acuerdos de La Habana.

Las propuestas desarrolladas no agotan en absoluto el amplio espectro de compromisos contenidos en el Acuerdo de paz, que se encuentran a la espera de las condiciones y la decisión políticas para ser implementados. De manera específica comprenden iniciativas para i) la actualización del Plan Marco de Implementación; ii) la formulación de un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo; iii) la reconducción del proceso de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; iv) el análisis del Trazador Presupuestal para la Paz y la formulación de bases para su redefinición; v) la implementación integral de los enfoques transversales de género y étnico.

Los planteamientos del libro conllevan la advertencia sobre la necesidad urgente de reconducir del proceso de implementación, dado que de continuar por la senda que se le ha impuesto, terminará reducido al desarme guerrillero, la reincorporación individualizada, el esclarecimiento parcial y limitado de la verdad y una acción de justicia especial distanciada de sus propósitos y diseños originales. Con lo cual, reformas cardinales no realizadas hasta ahora podrían entrar de manera definitiva al largo listado de los incumplimientos del Estado frente a compromisos que se ha visto obligado a asumir por efecto de las luchas sociales y populares.

