

# 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



**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 años<sup>1</sup> 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 costo 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

<b>PUNTO 1 REFORMA RURAL INTEGRAL</b>	
<b>Pilar del PMI</b>	<b>1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>b) Se requiere que las metas trazadoras de este pilar expresen una desagregación por género y étnicos.</li> <li>c) Se requiere generar indicadores y metas trazadoras por cada PNRRI y especificar el sector y la entidad responsable.</li> <li>d) Se requiere incluir indicadores de género.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>b) Es necesario hacer un balance de los aportes financieros y en productos de los PNRRI al PMI.</li> </ul>
<b>Pilar del PMI</b>	<b>1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>b) Se requiere incluir metas de trazadoras de género.</li> <li>c) Se requiere incluir indicadores de resultado para:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea de crédito especial para la compra de tierra.</li> <li>• Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra.</li> <li>• Plan nacional de zonificación ambiental.</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>d) Se requiere ampliar la fecha de finalización de los indicadores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A.12. Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales (...), dado que no ha sido culminado.</li> <li>• A.13. Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado.</li> <li>• A.17. Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa.</li> <li>• A.21. Mecanismos de prevención e impulso a solución a los conflictos entre vocación y usos del suelo.</li> </ul> </li> <li>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"> <li>• A.MT.1 Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras.</li> <li>• A.MT.2 Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>b) Es urgente la formulación y adopción del PNRRRI 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.</li> </ul>
<b>Pilar del PMI 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras</b>	
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención, por zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.</li> <li>b) Se requiere definir metas trazadoras temáticas, PDET, étnicas y de género.</li> <li>c) Se requiere incluir indicadores género y étnicos.</li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definir productos e indicadores cuantificables en el marco de los PNRRRI 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.</li> <li>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.</li> </ul>

**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.

<b>Necesidades financieras</b>	b) Dinamizar la articulación efectiva de fuentes de financiación adicionales al PGN para la financiación de este pilar (SGR, Obras por Impuestos, SGP).
<b>Pilar del PMI 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa</b>	
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.6.3. Capital semilla</li> <li>• 1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera</li> <li>• 1.6.7. Erradicación del trabajo infantil</li> <li>• 1.6.8. Protección social rural</li> <li>• 1.6.9. Formalización y empleo rural</li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	<p>a) Es necesario revisar los productos, costos, focalización territorial y viabilidad de las fuentes de financiación definidas en el PNRRI, adaptando la articulación de su plan de financiamiento al PMI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.</li> <li>• Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.</li> <li>• Fomento a la Economía Solidaria y Cooperación Rural.</li> <li>• Garantías y derechos de los y las trabajadores rurales.</li> </ul> <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>
<b>Pilar del PMI 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación</b>	
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A.107. Acto administrativo para la creación del Consejo nacional de seguridad alimentaria y nutricional, expedido.</li> <li>• A.117P Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia en municipios PDET.</li> <li>• A.108. Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados.</li> </ul>

<b>Necesidades financieras</b>	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.
<b>Pilar del PMI</b>	<b>1.8. Planes de acción para la transformación regional</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<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>
<b>Necesidades financieras</b>	<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

<b>Pilar del PMI</b>	<b>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.</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<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>

<b>Necesidades financieras</b>	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.
<b>Pilar del PMI</b>	<b>2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<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"> <li>• 2.2.1.1. Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana para movimientos y organizaciones sociales.</li> <li>• 2.2.2.1. Ajustes institucionales y normativos. (Aplican de acuerdo con los criterios que se acuerden en la comisión análoga).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> <li>• 2.2.5.2. Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.</li> <li>• 2.2.6.1. Revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación.</li> <li>• 2.2.6.2. Formulación participativa de distintas herramientas de planeación.</li> </ul> <p>d) Se requiere ampliar la fecha de finalización de los indicadores de este pilar, de acuerdo con su actualización.</p>
<b>Necesidades financieras</b>	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.
<b>Pilar del PMI</b>	<b>2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<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>
<b>Necesidades financieras</b>	a) Es necesario garantizar los recursos que apalanquen la modernización del sistema electoral, toda vez que a la fecha su financiación no es clara.

**PUNTO 3 FIN DEL CONFLICTO**

<b>Pilar del PMI</b>	<b>3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	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.
<b>Necesidades financieras</b>	
<b>Pilar del PMI</b>	<b>3.3. Garantías de Seguridad y Lucha contra las organizaciones y conductas criminales</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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”.</li> <li>c) Es necesario ajustar la temporalidad del producto: Pacto Político Nacional.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>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"> <li>• 3.3.3. Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales.</li> <li>• 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1.).</li> </ul> </li> <li>e) Es necesario actualizar los indicadores de género y orientarlos al resultado.</li> <li>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.</li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	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**

<b>Pilar del PMI</b>	<b>4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	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>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>b) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.</li> <li>c) Se requiere que el PMI establezca los lineamientos de articulación de este pilar con los de la RRI.</li> <li>d) Se requiere incluir indicadores de resultado en los temas de Formalización de la Propiedad.</li> <li>e) Se requiere incluir indicadores de resultado en línea de acción de 4.1.12.1. Sustitución en PNN.</li> <li>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.</li> <li>g) En la estrategia 4.1.4. Tratamiento penal diferencial, deben ajustarse los tiempos de cumplimiento y deben incluirse indicadores de resultado.</li> <li>h) Se requiere ampliar la temporalidad de las metas trazadoras étnicas dado el escaso cumplimiento.</li> <li>i) Se requiere incluir metas trazadoras de género.</li> <li>j) Se requiere modificar la entidad</li> </ul>
--	---

<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
--------------------------------	---

**Pilar del PMI 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública**

<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>b) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, étnicos y por género.</li> <li>c) Se requieren lineamientos para dar impulso al cumplimiento de este pilar dado su rezago.</li> </ul>
--	--

<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Se hace necesaria la formulación de la política de reducción del consumo, para viabilizar financiación.</li> <li>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.</li> </ul>
--------------------------------	--

<b>Pilar del PMI</b>	<b>4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>a) Se requiere la adopción del Plan Nacional de Política Criminal para articular su plan de financiamiento al PMI.</li> </ul>

#### PUNTO 5 VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

<b>Pilar del PMI</b>	<b>5.1. Justicia y Verdad</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) En este pilar se requiere el diseño de líneas de acción, productos, indicadores, temporalidades y responsables.</li> <li>b) Se requiere incluir metas trazadoras temáticas, de género y étnicas.</li> <li>c) Se requieren incluir indicadores de gestión y resultado temáticos, de género y étnicos.</li> </ul>
<b>Necesidades financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Es necesario incluir indicadores que aseguren la sostenibilidad financiera para el funcionamiento de las entidades creadas.</li> </ul>
<b>Pilar del PMI</b>	<b>5.4. Reparación integral para la construcción de Paz</b>
<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>b) Se requiere definir una línea base general y universos de intervención para zonas PDET y no PDET, por género y étnicos.</li> <li>c) Es necesario vincular con línea de acción, productos, indicadores y metas trazadoras a cargo, a la Unidad de Restitución de Tierras.</li> <li>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.</li> <li>e) Es necesario ampliar la temporalidad del indicador E.311. Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.</li> </ul>

<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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).</li> <li>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).</li> </ul>
--	--

<b>Necesidades financieras</b>	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.
--------------------------------	--

**Pilar del PMI 5.6. Derechos Humanos**

<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>b) Es necesario reestructurar los productos y los indicadores que hacen parte de este pilar para orientarlos al resultado.</li> <li>c) Es necesario incluir metas trazadoras temáticas, étnicas y de género.</li> </ul>
--	---

<b>Necesidades financieras</b>	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.
--------------------------------	--

**PUNTO 6 IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN**

**Pilar del PMI 6.1. Mecanismos de implementación y verificación**

<b>Necesidades del Marco Estratégico</b>	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
--	--

**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 SIPO 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.

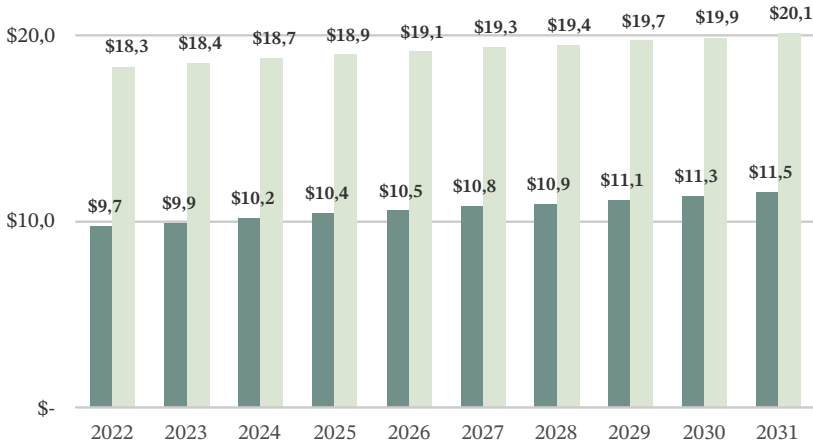
De manera indicativa y tomando como referencia la proyección anual del MFMP 2017 para la ejecución de los \$129,5 billones entre 2017-2031, para cumplir con esta programación en lo corrido de la implementación se hubiera requerido una asignación y ejecución de \$38,3 billones entre 2017 y 2021. Sin embargo, 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 atribuible 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 vi) 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 SIPO. 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 SIPO.

- c. *Interoperabilidad del SIPO con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).* Se requiere interoperabilidad del SIPO 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 SIPO 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 SIPO y aporten los insumos necesarios para el seguimiento, control fiscal y control ciudadano a la implementación del AFP.
- e. *Articulación del SIPO con el Portal para la Paz.* Es necesario que el Portal para la Paz visualice las diferentes líneas de seguimiento del SIPO y que se cumpla con lo propuesto mediante el Decreto 1829 de 2017, mediante el cual se crean el SIPO 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.