

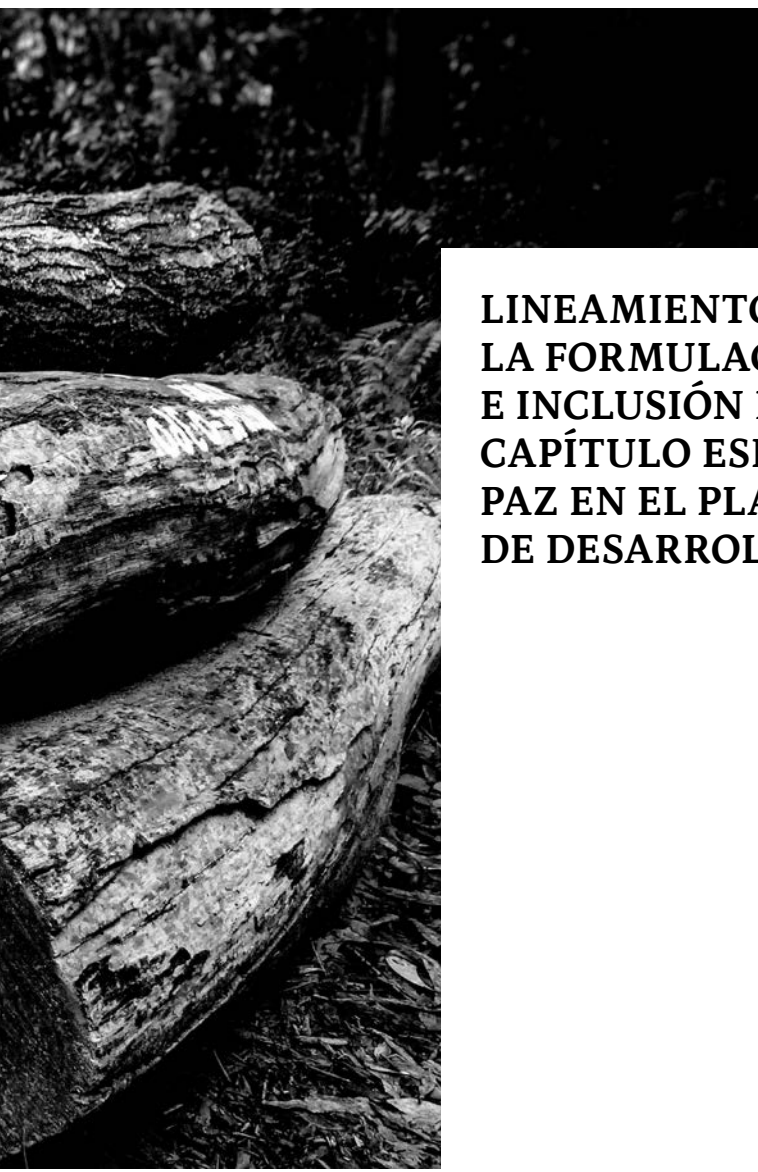
REAVIVAR EL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

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 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. Tampoco

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.

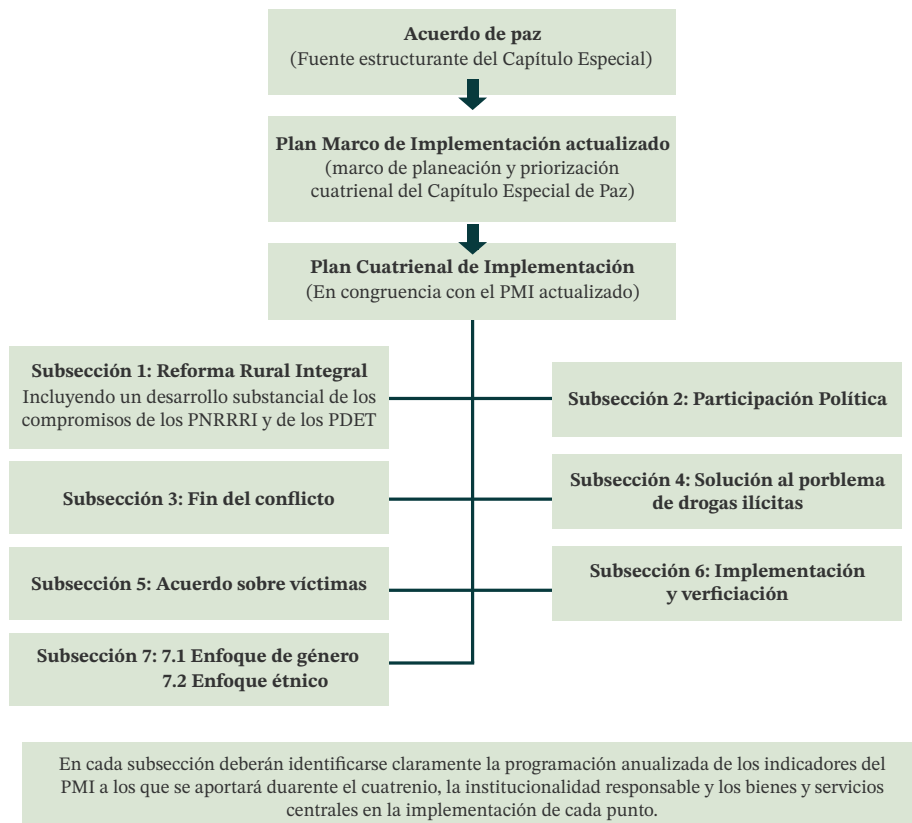
En clave de la coherencia del PND con el AFP, los Planes Nacionales de la RRI que se encuentren adoptados deben ser insumos para la construcción del PND. Así como es importante un decisivo impulso a la adopción de los planes que aún no se encuentren adoptados.

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 integridad 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.

<p>1.8.1. Implementación PDET</p>	<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 PNRR 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 priorizados, 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
<p>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>	<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. 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. 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

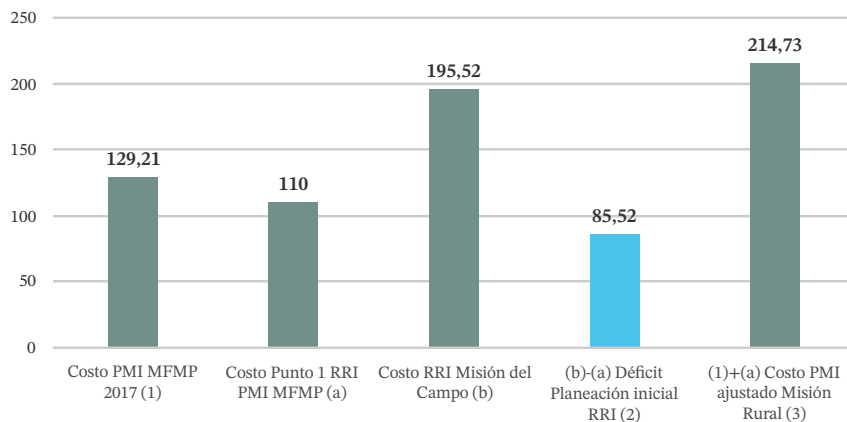
Así mismo, el Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del capítulo especial para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de la CGR (2018) concluyó que la planeación de los recursos destinados a la implementación del AFP del MFMP no son suficientes, 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

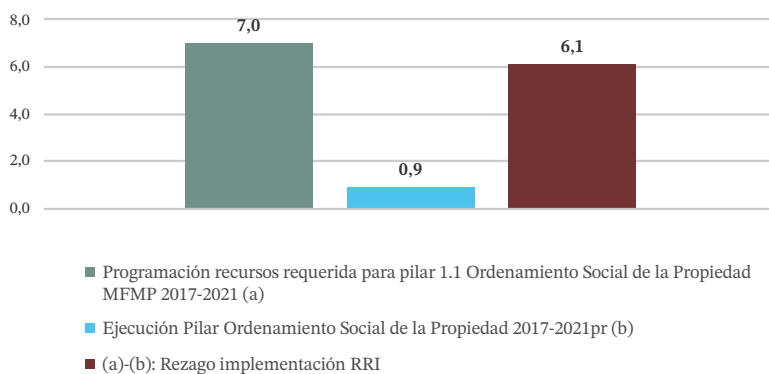
FUENTE: “Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas para el componente de paz del Plan Plurianual de Inversión”, CGR 2020, SPI del SUIFP, SIIF Nación, CICLOPE y ART.

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.

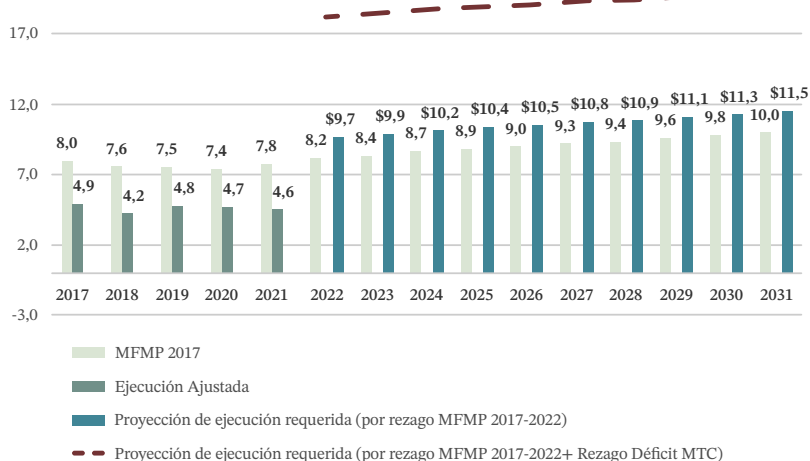
De otra parte, aún no se evidencia la programación 2021-2022 de los recursos requeridos para cumplir a cabalidad los componentes del programa PNIS, los cuales se encuentran en su mayoría rezagados, ni los recursos para la oferta social complementaria requerida para las familias inscritas al programa.

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

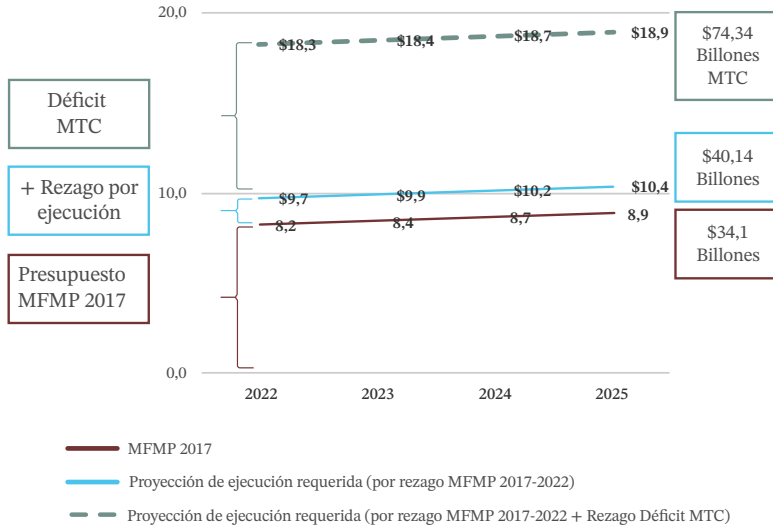


FUENTE: Cálculos CEPDIPO, MFMP 2017, Informes CGR 2018,2019,2020, SPI del SUIFP, SIIF Nación, CICLOPE y ART.

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://cepdiipo.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 el 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 SIIPO– 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.