

El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo

Apuestas, preocupaciones y recomendaciones



Análisis de coyuntura

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo

Apuestas, preocupaciones y recomendaciones



Iniciativa de la Comisión de Paz del Congreso de la República con el apoyo de la Embajada Británica y el Instituto Republicano Internacional (IRI) y la secretaría técnica de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).



Este documento hace parte de la serie de análisis que realizó la FIP sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022 — 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Bogotá, Abril del 2023

María Victoria Llorente

Directora Ejecutiva de la FIP

Andrés Preciado R.

Director del área de Conflicto y violencia organizada

Autores:

Equipo Del Capitolio al Territorio

Sergio Arrieta

Camila Gómez

Sofía Muñoz

Jerónimo Sudarsky

María Carolina Varela

Martín Franco Vélez

Edición y corrección de estilo

Fotos

COLPRENSA

Del Capitolio al Territorio

Diseño y diagramación

Ladoamable S.A.S.

@ladoamable

ISBN

978-628-7558-30-4



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 747 0273

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Contenido

5

INTRODUCCIÓN

6

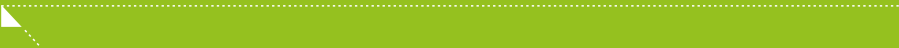
LAS CINCO APUESTAS DEL GOBIERNO
FRENTE AL ACUERDO DE PAZ

9

LAS CINCO PREOCUPACIONES SOBRE EL
ACUERDO TRAS LA LECTURA DEL PND

13

CINCO RECOMENDACIONES PARA
FORTALECER LA IMPLEMENTACIÓN



**Aunque incluir disposiciones del
Acuerdo de Paz en el Plan Nacional
de Desarrollo no solucionará
de fondo todas las dificultades y
rezagos que enfrenta, es relevante
darle un lugar central en las
apuestas sociales, de seguridad
y de construcción de paz del
Gobierno Nacional**



Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República”¹. Es una ley compuesta por una parte narrativa —conocida como las bases del Plan— en la que se establecen los propósitos, objetivos, metas y prioridades del Gobierno, así como los indicadores que medirán su cumplimiento; otra que contiene el plan de inversiones de las entidades públicas del nivel nacional; y también, por último, el articulado del Plan. Debe ser presentado por el Gobierno al Congreso y aprobado máximo el 7 de mayo siguiente a la posesión del Presidente. Respecto al PND, el Acuerdo Final de Paz y las normas que lo desarrollan obligan a los gobiernos a incluir en él un Plan Cuatrienal de Implementación y un aparte especial sobre la implementación del Acuerdo en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI).

En el equipo del proyecto Del Capitolio al Territorio² analizamos los distintos documentos que ya se están discutiendo en el Congreso³, para entender el lugar del Acuerdo de Paz dentro de las prioridades y recursos del gobierno del presidente Gustavo Petro. Para eso, en diciembre de 2022 realizamos un taller con líderes de los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo, así como con congresistas y sus equipos. A partir de las conclusiones de este encuentro, revisamos el texto de las bases del Plan con los indicadores que le apuntan a los compromisos del Acuerdo y estudiamos los artículos y las derogatorias que impactan su implementación, estableciendo tres categorías: los artículos que ayudan a la implementación, los que pueden ayudar pero se deben ajustar, y los problemáticos. Por último, analizamos el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz con el fin de conocer los recursos asignados a cada punto del Acuerdo.

Si bien los rezagos en la implementación del Acuerdo no necesariamente obedecen a obstáculos normativos, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

refleja las apuestas del Gobierno para implementar el Acuerdo de Paz. Estas apuestas se materializan en mayores recursos y en fortalecer programas que implementen el Acuerdo. Sin embargo, preocupa la falta de capacidad institucional para llevar a buen puerto las transformaciones propuestas en el Plan, la insuficiencia de indicadores para medir dichas transformaciones, y los ajustes en la arquitectura institucional que, hasta el momento, debilitan la implementación. Como resultado de nuestro análisis, presentamos las cinco apuestas principales del Gobierno Nacional frente al Acuerdo de Paz, cinco preocupaciones y cinco recomendaciones para fortalecer la implementación.

Preocupan la falta de capacidad institucional para llevar a buen puerto las transformaciones propuestas en el Plan, la insuficiencia de indicadores para medirlas y los ajustes en la arquitectura institucional

1 Departamento Nacional de Planeación.

2 El proyecto “Del Capitolio al Territorio” es una iniciativa de la Comisión de Paz del Congreso de la República con el apoyo de la Embajada Británica y el Instituto Republicano Internacional (IRI) y la secretaría técnica de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), que hace seguimiento a los avances en la implementación del Acuerdo de Paz. *El presente documento no refleja las opiniones, posiciones o ideas de estas entidades, organismos y cooperantes.

3 Al momento de la elaboración de este documento había sido aprobado en las comisiones económicas conjuntas del Congreso (comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado) el documento del Plan en su primer debate.

A photograph of an elderly man with a mustache, wearing a light-colored shirt and glasses, speaking into a microphone. The image is overlaid with a semi-transparent purple circle containing text. A vertical white line with circular endpoints runs through the center of the image.

**LAS CINCO APUESTAS
DEL GOBIERNO FRENTE
AL ACUERDO DE PAZ**

01

I. Las cinco apuestas del Gobierno frente al Acuerdo de Paz

01.

Aunque resumida y dispersa, existe una narrativa de la implementación del Acuerdo

Cuando el Gobierno presentó el borrador del PND, en noviembre, se escucharon voces de la sociedad civil y de quienes hicieron parte del proceso de paz con las FARC que manifestaban su preocupación por la ausencia de menciones explícitas a la implementación del Acuerdo y los escasos indicadores para medir su avance. Es importante mencionar que el Gobierno —en parte— escuchó estos reclamos y, en la versión de las bases presentada al Congreso, se incluyó dentro del capítulo de “Paz total e integral” un subcapítulo sobre el Acuerdo de Paz. Son cerca de tres páginas en las que se presentan, de manera muy resumida y por cada punto del Acuerdo, algunas apuestas del Gobierno. A lo largo de los demás capítulos del Plan se recogen otros elementos y se proponen indicadores para su seguimiento.

02.

Hay más recursos para la implementación

Los recursos comprometidos a través del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz⁴ crecieron un 16% frente a los comprometidos en el gobierno de Duque, pasando de 43,5 billones a 50,4. Este crecimiento se concentra en los puntos de “Implementación, verificación y refrendación”, “Participación política” y “Solución al problema de las drogas ilícitas”.

Destacamos la decisión de que, del rubro de implementación, verificación y refrendación, se destine el 79% a los mecanismos de implementación y verificación, como una apuesta por construir herramientas de difusión y comunicación. Sobre la participación política, es importante mencionar que los recursos para la “promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad”, pasaron de un poco más de 1.000 millones en el Gobierno anterior, a 79.000 millones en este Gobierno. Y, sobre el tema de drogas, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) pasó de contar con 46.000 millones para su ejecución en el cuatrienio anterior, a 1,4 billones en el gobierno Petro⁵.

.....

⁴ Dado que el PPI para la Paz no contiene una desagregación por sector o por entidad, no es posible hacer un análisis sobre las apuestas específicas por entidad en cada uno de los puntos del Acuerdo.

⁵ Estos datos salen al comparar los Planes Plurianuales de Inversión del gobierno Duque y el gobierno Petro; no de recursos ejecutados. Según información del gobierno anterior, entre 2019 y 2021 se ejecutaron 1.9 billones de pesos en todo el punto 4. Fuente: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Informe_de_implementacion_en_2021.pdf

No es menos importante que casi el 83% del total de recursos comprometidos para la implementación se destinarán a ejecutar la Reforma Rural Integral (\$41,7 billones), con un incremento del 130% de los recursos destinados al ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo. Además, en el marco de un mayor compromiso presupuestal, se modifica el tiempo de duración del Fondo Colombia en Paz: pasa de 10 años a los que se requieran para implementar el Acuerdo de Paz.

03.

El Gobierno le apuesta a cumplir con los compromisos en materia de tierras

Además de los 1,7 billones que se comprometen en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para avanzar en este tema, en el PND se incluyen distintos artículos que buscan agilizar el proceso de adjudicación y formalización de la propiedad rural para los beneficiarios contemplados en el Acuerdo, así como indicadores que reflejan la necesidad de avanzar con celeridad en los compromisos adquiridos en materia de tierras.

04.

Petro promueve una política de drogas más cercana a lo establecido en el Acuerdo

El Gobierno plantea, tanto en las bases como en el articulado del Plan, formular una nueva política de drogas con un enfoque más cercano a lo estipulado en el Acuerdo, aunque sin mayor detalle y pocos indicadores. La construcción participativa y las modificaciones legales que requiere esta política tomarán tiempo; la falta de indicadores dejan la gran incógnita sobre cómo se medirá su éxito.

05.

Medidas para avanzar en satisfacer los derechos de las víctimas

El Gobierno establece mecanismos para, por un lado, coordinar las instancias del sistema integral de justicia transicional creado en el Acuerdo (SIVJNRN) con entidades del Gobierno Nacional; y por otro, articular los diferentes programas creados para la implementación (como los PDET), con los procesos que surjan en el marco de la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

**LAS CINCO PREOCUPACIONES
SOBRE EL ACUERDO TRAS LA
LECTURA DEL PND**

02

II. Las cinco preocupaciones sobre el Acuerdo tras la lectura del PND

01.

Hay pocos indicadores para medir elementos esenciales del Acuerdo

La propuesta del Gobierno en el Plan Cuatrienal de Implementación consiste en establecer, por un lado, la meta que se debe alcanzar en los cuatro años de su mandato frente a cada una de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación; y, por el otro, hacer un cruce entre los distintos pilares de este Plan Marco y las transformaciones establecidas en el Plan de Desarrollo, afirmando que así se recupera la integralidad del Acuerdo.

Sin embargo, al comprometerse solo con las metas trazadoras, quedan por fuera indicadores para medir algunos elementos esenciales del Acuerdo. Uno de ellos —y quizás el más preocupante— es el que de cuenta de la priorización de inversiones en municipios PDET, lo que puede terminar en una dispersión de la inversión de la Reforma Rural Integral que no genere las transformaciones necesarias en los territorios más afectados por el conflicto y garantice la no repetición. Por otra parte, no es claro cómo el cruce entre el Plan Marco y las transformaciones del PND automáticamente recuperan la integralidad en la implementación del Acuerdo en los territorios.

02.

Se evidencian pocas capacidades de la infraestructura institucional encargada de implementar el Acuerdo

Hasta ahora, con las decisiones tomadas por el Gobierno, se ha dado un debilitamiento de la institucionalidad encargada de la implementación, en particular lo que tiene que ver con capacidades para articular diferentes entidades del nivel nacional y a estas con los niveles territoriales. Esto ha producido una sobrecarga de funciones en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la creación de la Unidad para la Implementación dentro de esta oficina, y le ha restado poder de coordinación con otras entidades a lo que antes era la Consejería para el Posconflicto o la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

Estos problemas no se corrigen ni mitigan en el PND. Al contrario, se agravan con el cambio de la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio de la Presidencia al Ministerio de Agricultura que, si bien es menos problemático que la propuesta inicial de pasar esta entidad al Ministerio de Igualdad, sigue teniendo el inconveniente de disminuir sus posibilidades de articular a las distintas entidades con competencia en los PDET y PNIS, al bajarla de nivel presidencial a subordinada ministerial.

03.

Se proponen ajustes de largo plazo en la reincorporación de excombatientes, pero sin medidas para solucionar problemas urgentes

En el texto radicado por el Gobierno existían pocas menciones sobre el proceso de reincorporación, tanto en el articulado como en los indicadores. En el que fue aprobado en primer debate se incluyeron dos artículos adicionales que corrigen, en parte, esta falencia. Por un lado, se establece la creación del Sistema Nacional de Reincorporación, que busca solucionar los problemas de coordinación de las entidades con competencia en el proceso; y por otro, se ajusta el Programa de Reincorporación Integral que se creó en el Decreto Ley 897 de 2017 con cinco líneas transversales⁵, que recogen algunas de las principales problemáticas que, hasta la fecha, ha tenido el proceso de reincorporación política, social y económica de los firmantes de paz.

Sin embargo, atender las necesidades de las personas en reincorporación demanda cambios urgentes y los ajustes al Programa y la puesta en marcha del Sistema pueden tomar buena parte del tiempo que le queda al Gobierno. Además, la creación del Sistema no es garantía de la articulación de las entidades, como lo ha mostrado, por ejemplo, la experiencia del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creado en la Ley 1448 de 2011.

04.

No es claro de dónde salen los nuevos recursos y tampoco hay medidas para promover la rendición de cuentas de su ejecución

Como mencionamos, el Gobierno compromete un flujo mayor de recursos para implementar el Acuerdo. En relación con las fuentes de estos recursos, en el articulado se definen nuevos lineamientos para la asignación del presupuesto de OCAD Paz, buscando solucionar los problemas de corrupción que ha tenido esta fuente; sin embargo, no es claro qué recursos se van a asignar si esta bolsa está casi vacía. Por otra parte, el 34% de los cerca de 50 billones para la implementación corresponden al Sistema General de Participaciones y, como identificó el Congreso anterior en su último informe sobre la implementación, esta es una fuente sobre la que no es posible hacer seguimiento. Además, existen dudas acerca de si se destina efectivamente en la implementación del Acuerdo.

.....

⁶ 1. Acceso a tierras para proyectos productivos y vivienda; 2. Abordaje diferencial: enfoque de derechos, de género, étnico, curso de vida, discapacidad, comunitario, ambiental y territorial; 3. Seguridad orientada a la prevención temprana; 4. Enfoque territorial; y 5. Participación política y ciudadana.

Este incremento del presupuesto para la paz demanda mejores capacidades de las entidades para su ejecución, mayor transparencia y acceso a la información, y la creación de mecanismos de rendición de cuentas. En un sentido similar, existe una apuesta del Gobierno por ejecutar recursos a través de las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones sociales, lo que significa un avance en la participación de las comunidades en la implementación del Acuerdo. Sin embargo, es importante definir mecanismos claros y transparentes para asignar estos recursos con el fin de evitar, por un lado, mayores conflictividades en los territorios; y por otro, garantizar que se ejecuten de forma adecuada.

05.

Reducción en los recursos para las víctimas

Como ya se mencionó, en el Plan se crean algunos instrumentos y medidas que buscan avanzar en la satisfacción de los derechos de las víctimas. Sin embargo, hay una reducción de recursos destinados al punto 5, pasando de un poco más de 4 billones a 1,6 billones en este Gobierno. Si bien la Comisión de la Verdad ya culminó su mandato, el ahorro de recursos por esta razón no explica la disminución de un poco más de 2 billones de pesos.

**CINCO RECOMENDACIONES
PARA FORTALECER LA
IMPLEMENTACIÓN**

03

III. Cinco recomendaciones para fortalecer la implementación

01.

Proponer soluciones a problemas prácticos que requieren atención urgente mientras se hacen los cambios de más largo plazo

Si bien en el PND se plantea la necesidad de reformas estructurales en temas como la política frente a las drogas ilícitas y ajustes de fondo en el proceso de reincorporación, es importante avanzar en medidas urgentes, como por ejemplo la ejecución de proyectos productivos a las familias que firmaron acuerdos de sustitución o estrategias para garantizar la sostenibilidad y comercialización de proyectos para la reincorporación. De lo contrario, es posible que cuando se den estos ajustes sea tarde. Además, es esencial tener en cuenta los aprendizajes, buenas prácticas y fallas en estos programas o se puede correr el riesgo de repetir los errores o retroceder en avances alcanzados, afectando aún más la confianza en el Estado.

02.

Incorporar mecanismos participativos de control social y veeduría sobre la ejecución de los recursos

El Gobierno debe ser el primer interesado en rendir cuentas sobre la ejecución del presupuesto para la paz. Un nuevo escenario de dudas sobre la transparencia en esta ejecución puede tener efectos devastadores sobre la construcción de confianza con las comunidades de los territorios más afectados por el conflicto y la pobreza.

03.

Priorizar la ejecución de programas y recursos en los municipios PDET

El Plan del Gobierno anterior tenía varios indicadores que daban cuenta de esta priorización. Es importante retomarlos y, si es necesario, ajustarlos. La medición y reporte de estos indicadores en los cuatro años anteriores representa un aprendizaje que es mejor no ignorar por parte de este Gobierno. Los distintos Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral presentan atrasos considerables —en particular en estos territorios— que se pueden superar, en parte, con ajustes en materia de seguimiento y rendición de cuentas. Por ejemplo, se debe pensar en indicadores a nivel territorial que requieran del concurso de varias entidades para su consecución y, así, generar los incentivos adecuados para una mejor articulación de esfuerzos y recursos.

04.

Definir mecanismos claros y sencillos para articular en los territorios la ejecución de diversos planes y programas

Tales como los Planes de Acción para la Transformación Regional, los Planes Integrales de Sustitución, el proceso de reincorporación, la restitución de tierras, los procesos de retorno y reubicación, los Planes Integrales de Reparación Colectiva, los TOAR, Planes de Salvaguarda, Planes de Vida, Planes Nacionales Sectoriales, etc. Esta es una tarea pendiente que se había planteado el Gobierno anterior al momento de crear la obligación de definir las hojas de ruta para la implementación.

05.

Aprender de los errores y aciertos de fondos y sistemas existentes

En el tema de paz, al igual que en varios otros temas, el PND crea una serie de nuevos fondos y sistemas que, si no se articulan con los que ya existen y aprenden de sus aciertos y errores, pueden generar mayor confusión, duplicidad de funciones y desperdicio de recursos. Por ejemplo, aprender del SNARIV para el funcionamiento del sistema de reincorporación con el fin de que no se convierta tan solo en una reunión de funcionarios del nivel nacional que cumplen con un requisito, pero que, en la práctica, no significa un compromiso de las entidades ni la articulación en los territorios.

Aunque incluir disposiciones del Acuerdo en el Plan de Desarrollo no solucionará de fondo todas las dificultades y rezagos que enfrenta, es relevante dar un lugar central al Acuerdo de Paz en las apuestas sociales, de seguridad y de construcción de paz del Gobierno Nacional. La aprobación del Plan de Desarrollo resulta esencial para materializar esas transformaciones. Cumplir e implementar lo acordado es clave para que el Gobierno Nacional cuente con las capacidades y la legitimidad para adelantar diálogos y transformaciones en favor de la paz del país.

El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo

Apuestas, preocupaciones y recomendaciones

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
e-mail: fip@ideaspaz.org

www.ideaspaz.org

